

В.П. Петров, В.Э. Семёнова, К.А. Шкенов

# **ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

*Учебное пособие*

Нижний Новгород  
2016

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего  
образования «Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет»

---

В.П. Петров, В.Э. Семёнова, К.А. Шкенов

## ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Утверждено редакционно-издательским советом университета  
в качестве учебного пособия

Нижегород  
ННГАСУ  
2016

ББК 67.400 Я2  
О 75  
УДК 342.415(038)

Рецензенты:

*Прохоров М.М.* – доктор философских наук, профессор, профессор кафедры гуманитарных, социально-экономических и юридических дисциплин НФ ФГБОУ ВПО Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова  
*Фёдоров А.А.* – доктор философских наук, профессор, ректор ФГБОУ ВПО Нижегородский государственный педагогический университет им. К. Минина

Петров В.П. Основы социального государства [Электронный ресурс]: Учебн. пособие / В.П. Петров, В.Э. Семёнова, К.А. Шкенеv; Нижегород. гос. архитектур.- строит. ун-т. – Н.Новгород: ННГАСУ, 2016. – 283 с. 1 электрон. опт. диск (DVD+RW)  
ISBN 978-5-528-00129-6

Раскрывается сущность социального государства. Показана роль гражданского общества и правового государства в решении социальных проблем общества и формировании социального государства, учтён опыт организации социальной деятельности европейских стран.

Предназначено для студентов, изучающих курс гуманитарных и социальных наук.

ББК 67.400 Я2

ISBN 978-5-528-00129-6

© В.П. Петров, В.Э. Семёнова,  
К.А. Шкенеv, 2016  
© ННГАСУ, 2016

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В XX веке на планете произошло много знаменательных событий. Одним из таких событий можно считать формирование социальных государств в высокоразвитых индустриальных странах Европы. В Российской Федерации статус социального государства был закреплён в 1993 году в принятой Конституции страны, статья 7.

Социальное государство – это государство, осуществляющее всестороннее социальное обеспечение населения и гарантирующее гражданам социальную поддержку принятыми правовыми актами. Ряд государств Западной Европы прошли сложную стадию социального становления и социальной ответственности. В результате накопленного опыта стало понятно, что «государство всеобщего благосостояния» – *Welfare State* – это очень сложный социальный процесс, осуществить который способно только экономически и технологически высокоразвитое государство, в котором выстроилась система институтов гражданского общества и осуществляется правовое обеспечение общества и человека, то есть функционирует правовое государство. На современный момент «государство благосостояния» – *Welfare State* – в учёном мире и для политиков означает синоним системы обеспечения социальных потребностей общества, оптимальное сочетание свободных рыночных экономических отношений и участия правительственных институтов в решении социальных вопросов.

Понятие «*Welfare State*» трактуется как государство, в котором правительство принимает на себя правовую ответственность за обеспечение основных социальных потребностей граждан. Через такой подход осуществляется переход к концепту *Welfare Mix* – смешанной системы всеобщего благосостояния, потому что целостно решать социальные проблемы общества возможно только в единстве государственных, гражданских и бизнес инициатив. Россия только приступила к этой сложной и благородной деятельности, ориентируясь на свои исторические традиции, менталитет нации, используя устремления современных социальных институтов гражданского общества.

# ГЛАВА I

## СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО

Возникновение социального государства и его теоретическое обоснование обусловлено объективными причинами, имеющими европейское происхождение. В исторической ретроспективе это относится к ряду европейских государств XIX века. Бурное индустриальное развитие, внедрение научно-технических достижений в промышленности способствовали становлению новых общественных отношений, требовали квалифицированной рабочей силы, а чернорабочие, не имеющие навыков технологичной индустриальной деятельности, подвергались жёсткой эксплуатации при низкой социальной защищённости. Началось массовое рабочее движение за свои права: революционные потрясения во Франции, чартистское движение в Англии, восстание силезских ткачей в Германии. Трудящиеся требовали сокращения рабочей недели, реальной оплаты своего труда, медицинского обеспечения, пособий и пенсий по инвалидности и т.п.

*Поэтому первыми теоретиками, проанализировавшими социальную ситуацию и пришедшими к выводам о необходимости государственного регулирования социальных проблем были западные учёные, которые впоследствии стали теоретиками социального государства.*

В России только к концу XX столетия, после того как в 1993 году она конституционно провозгласила себя социальным государством, появились теоретические разработки по этой проблематике.

**Статья 7 Конституции Российской Федерации:**

*1. Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.*

*2. В РФ 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.*

<b>§ 1. Сущность социального государства</b>	<b>5</b>
<b>§ 2. Цель, задачи и функции социального государства</b>	<b>11</b>

## **§ 1. СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

**Государство – это правовая политико-экономическая организация общества.**

Понятие государства имеет методологическое значение при определении сущности социального государства.

*Социальное государство – это организационная форма деятельности общества, возникшая в XX веке в высокоразвитых индустриальных странах, имеющих развитую и прочную политическую систему, способную обеспечить достойную жизнь и социально-правовую защиту своих граждан.*

**Социальным государство становится лишь тогда**, когда проблема воспроизводства человека как субъекта общественных отношений является приоритетной задачей государства и его институтов, создана и действует нормативная база для защиты социальных потребностей личности, а в решении социальных проблем задействована вся политико-экономическая система общества.

Государство, являясь социальным, не просто осуществляет деятельность по отношению к своим гражданам, помогая реализовать им свои социальные права и потребности, а осуществляет её в силу необходимости принятых на себя обязанностей, установленных законодательно (конституционно).

**Государство обязано заботиться о своих гражданах. В этом суть социального государства.**

*Социальные обязательства брали на себя все государства, имевшие место в истории человечества, в т.ч. авторитарные. Однако дело заключается в том, чтобы эти обязательства имели **социально-правовую меру ответственности политической власти.***

Государству, как институту власти, регулирующему систему общественных отношений, изначально присуще проведение социальной политики, сутью которой является социальная забота о своих подданных. Когда эта функция приобретает качество *обязанности*, государство становится социальным.

### **Отличия социального государства**

Отличия социального государства имеют социально-экономические и духовно-политические причины. Суть их заключается в том, что *социальное государство не формально осуществляет социальную политику, а берёт на себя обязательство социальной защиты населения, обеспечивая его из бюджета страны. Этим актом государство предоставляет человеку право на социальную помощь и даёт гарантии её получения.*

*Социальная помощь предоставляется:*

- институтами, определёнными для этого государством;
- по личной инициативе граждан;
- в судебном порядке, в случае несоблюдения государством принятых обязательств.

Ещё в XIX веке немецкий философ, экономист, историк **Лоренц фон Штейн** (1815-1890 гг.) сформулировал положение, согласно которому *социальное государство «обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной самоопределяющейся личности благодаря своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу и благополучию всех своих граждан, ибо, в конечном счёте, развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве[29]».*

Поэтому *сущность социального государства* лежит не столько в области властного, политического, сколько *в области должного*, то есть закреплённого правом, юридической нормой.

***Создаётся нормативная, то есть долженствующая природа социального государства.*** Права человека, включая социальные, обеспечивают:

- охрану труда и здоровья;
- медицинскую помощь;
- государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства;
- назначение пенсий и пособий по нетрудоспособности;
- предоставление жилища;
- получение образования.

*Все они должны гарантироваться государством.*

В Российской Федерации принцип связности государства с правами человека закреплён ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение, защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Аналогичные нормы действуют в Германии, Австрии, Франции, Италии, Португалии, Нидерландах, Дании, Японии и ряде других государств. Впервые государство было названо социальным в Конституции ФРГ в 1949 г.

**Сущность социального государства определяется не политическим режимом, а признанием и укреплением со стороны государства социальных обязанностей перед гражданами.**

Поэтому в историческом плане, в XX веке, веке зарождения социальных государств, веке, в котором наличествовали две политико-экономические общественные системы – капиталистическая и социалистическая – были свои особенности социального плана. Социальные обязательства, социальные гарантии государств были гораздо выше на Западе, чем на Востоке – в СССР, ЧССР, ПНР, СФРЮ, ГДР, ВР, Румынии, Болгарии, где была определённая *социальная ориентация государств*, но на основе жёсткой централизации политической системы и командной экономики, тогда как *в большинстве стран Запада социальная направленность государств была их обязанностью*. Особо отличались социальной направленностью своей политики государства Швеции, Норвегии и

Федеративной республики Германии, где гражданам гарантировалась высокая степень социального благополучия. Существовало даже такое неофициальное понятие, как «Шведская модель социализма».

Надо признать, что на Западе, в широком смысле этого политико-географического понятия, именно **обязанность** государства гарантировать своим гражданам благополучие и определённый минимум социальных благ (пособия по безработице, пособия на малолетних детей, пособия по инвалидности, пенсии по состоянию здоровья, медицинские услуги) стоит на первом месте.

В частности, Аберкромби Н. с коллегами относительно государства всеобщего благосостояния в «Социологическом словаре» отмечали следующее: «Основная идея государства всеобщего благосостояния заключается в том, что правительство несёт ответственность за благополучие своих граждан и что эта ответственность не может быть возложена на индивида, частную корпорацию или местное территориальное сообщество. Государства, называемые государствами всеобщего благосостояния, как правило, защищают людей от бедности посредством пособий по безработице, пособий малообеспеченным семьям, денежных доплат низкооплачиваемым работникам и пенсий по возрасту; они обеспечивают всестороннюю медицинскую помощь, бесплатное образование и государственное жильё. Финансируются эти службы посредством государственных страховых программ и системы налогообложения[27]».

Большинство зарубежных исследователей социального государства полагают, что социальное государство – это государство, которое гарантирует своим гражданам определённый минимум благосостояния, в условиях жёсткой рыночной экономики. *То есть государство признаёт свою ответственность перед гражданами за предоставленные им социальные гарантии.* И для этого на Западе есть немало примеров.

***В приведённых суждениях важно понимание смысла «социальное», применительно к государству. Ведь государство, прежде всего, – это механизм для осуществления властных функций.***

Поэтому, когда мы говорим о государстве, то, прежде всего, имеем в виду именно этот факт, причём, не конкретизируя политический режим – демократический, авторитарный или тоталитарный. Политика и деятельность государства направлены на завоевание, удержание и реализацию власти. В этом заключена смысловая завуалированность понятия «социальное» применительно к государству. Когда мы говорим «социальное государство», то в его смысл закладываем приоритет социальной сферы в вопросе удержания и реализации власти. Поэтому *в понятии «социальное» применительно к государству содержится потребность (детерминация деятельности) самого государства в проведении социальной политики, направленной на обеспечение своего существования и стабильного развития.*

Принятие государством на себя социальных обязательств перед гражданами и становление государства в качестве социального означает не акт альтруизма со стороны государства, а жизненную необходимость и способ своего дальнейшего развития в целях выполнения всего комплекса государственных функций с использованием механизма власти. *Социальная функция при этом становится базовой для осуществления государственной власти.* Примером может служить политика президента и правительства РФ с опорой на политическую партию «Единая Россия»: власть, через обеспечение социальных гарантий – многодетным семьям, педагогам на селе, строительство жилья для военнослужащих, повышенные пенсии ветеранам.

#### **ПРИЗНАКИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

***Первый.*** *Правовая, то есть нормативно-долженствующая природа социального государства.* Государство не только осуществляет социальную политику, но гарантирует населению выполнение своих социальных обязательств, отвечая за них в соответствии с законодательством.

***Второй.*** *Человек как личность становится главным ориентиром государства.* Любой человек, независимо от своей социальной принадлежности, может быть социально активным, иметь возможность самосовершенствоваться и изменять свой социальный статус.

*Третий.* Социальное государство выступает гарантом соблюдения социальных прав своих граждан.

*Четвёртый.* Государство обеспечивает реализацию принципов естественного права гражданина – формального равенства, свободы и справедливости.

*Пятый.* Социальное государство основано на доверии граждан, что позволяет профессионально выполнять свои законодательные, исполнительные и судебные функции, чему способствует развитая социальная сфера, гарантирующая социальную защиту отдельным категориям граждан и соблюдение социальных прав обществу.

*Шестой.* Социальное государство заинтересовано в выполнении принятых на себя социальных обязательств. Чем лучше живут люди, тем стабильнее и прогрессивнее государство. Всестороннее развитие личности выступает условием развития всех – общества и государства.

Исходя из отмеченного, **социальное государство** – это определённая форма организации общественного устройства, целью которого становится человек как личность, высоко развиты социально-экономические и политические отношения, что обеспечивает правовую гарантию прав и свобод граждан и совершенствование государственного строительства.

#### УСЛОВИЯ СУЩЕСТВОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

- демократическая организация государственной власти;
- правовое развитие государства с наличием у него социального законодательства и закреплением формулы «социальное государство» в конституции страны;
- достаточный экономический потенциал и социально-ориентированная структура экономики;
- высокий духовно-нравственный уровень всех слоёв общества, особенно должностных лиц государства;
- наличие гражданского общества, в руках которого государство выступает инструментом проведения социально-ориентированной политики;
- всесторонняя социальная политика государства.

## § 2. ЦЕЛЬ, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Государство с закреплёнными за ним социальными обязательствами, считается социальным. Цель социального государства самая благая – это забота о человеке, причём, забота, гарантированная самим социальным государством. Эта цель обеспечивает политическую стабильность в обществе. Иногда в специальной литературе цель социального государства трактуется иначе и подменяется целями социальной политики государства. Это не верно, так как социальная политика априори присуща государству. Здесь надо исходить из того, что социальной деятельностью в государстве занимаются различные организации – федеральные, региональные, общественные, частные, но *основным субъектом социальной деятельности* является социальное государство. Задача такого субъекта – быть гарантом социальных потребностей индивидов, их всестороннего развития и мобильности в обществе, посредством чего можно обеспечить себе политическое сохранение и общественное охранение. *В этом заключается феномен социального государства.*

В социальном государстве человеку, личности на основе её потребностей и способностей предоставлена свобода социального выбора (статусного). Это обеспечивает социальную мобильность и, наряду с высокоразвитой экономикой такого государства, служит важным гарантом его политической стабильности. Человек, будучи удовлетворённым уровнем жизни, имея возможность свободного развития и достойного существования, не будет стремиться к спонтанному реформированию общественного бытия. А изменение его собственного статуса будет зависеть от индивидуальной работоспособности, профессионализма, интеллектуальных и нравственных качеств. Такой подход обеспечивает стабильность социальной структуры общества, а также политическую стабильность государства, что и является главной целью социального государства.

**Таким образом, целью социального государства является создание условий для поддержания стабильного социально-политического и экономического развития общества**[18,76-79].

Эта цель является именно целью государства, а не какой-либо отдельной социальной структуры общества. Человек, социальная группа, социальный институт в соответствии с целью социального государства осуществляют профессиональную деятельность по всему спектру сфер общественной жизни – в экономике и экологии, управлении и педагогике, науке и искусстве, медицине и физической культуре, обороне и общественной безопасности. А вся система отношений, сложившаяся в результате этой деятельности, гарантирует стабильность, всесторонность и целостность развития, отвечающую потребностям человека, общества и государства.

### ***Роль социального государства***

*Она заключается в его практическом предназначении и соответствует цели, а также задачам, отражающим реальные потребности общества в процессе его развития или конкретного исторического этапа.*

### **ЗАДАЧИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

- соблюдение прав и свобод личности;
- сглаживание социального неравенства путём перераспределения доходов между различными социальными слоями через налогообложение, госбюджет, социальные программы;
- финансирование и поддержка фундаментальных и прикладных научных исследований и программ социальной направленности;
- поиск баланса между рыночной экономикой и государственным воздействием на неё для обеспечения достойной жизни граждан;
- обеспечение максимальной трудовой занятости населения;
- поддержка социально незащищённых категорий населения;
- охрана труда и здоровья;
- поддержка семьи, материнства, отцовства и детства;
- установление гарантированного минимального размера заработной платы;
- поддержка благотворительной деятельности (предоставление налоговых льгот предпринимателям, именная госпропаганда в СМИ и т.п.).

*Роль, которую играет социальное государство, соответствует выполняемым им задачам.*

### **ФУНКЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

Они представлены по-разному в теоретических построениях ряда исследователей. Так, современный *немецкий политолог Ханс-Юрген Урбан* выделяет четыре функции.

- *Компенсаторная, или функция возмещения.* Она обусловлена неравномерностью занятости населения в различных сферах деятельности при одновременной поляризации их оплаты; а также увеличением численности самодеятельного населения с неоднородным имущественным положением.

- *Инвестиционная функция.* Она служит для создания социальных предпосылок модернизации, развития общественной инфраструктуры, образования и науки.

- *Эмансипаторская функция.* Она заключается в защите личности от социальных рисков, возникающих в условиях рыночной экономики под влиянием зависимости работника от размера заработной платы. Кроме этого, она предоставляет каждому гражданину возможность для индивидуального развития.

- *Функция распределения и перераспределения.* Эта функция присутствует практически у всех теоретиков социального государства [18,83-84].

Согласно теоретической позиции *Македонской Ж.Х.*, существуют *две группы функций* социального государства:

- *первая группа – защитная функция* (обеспечение социальной безопасности человека, его жизни и здоровья), регулирующая (проведение структурных реформ, перераспределение доходов), стабилизирующая (обеспечение социального согласия и партнёрства, социальной справедливости) и контрольно-охранительная (контроль существующего законодательства и действий собственников);

- *вторая группа* – функции социального обеспечения, доступного здравоохранения и образования, социальной защиты, сглаживания социального неравенства, обеспечения занятости, предоставления социальных услуг[18,85].

***Функции социального государства*** – это функции, присущие государству с развитой экономикой и правовыми отношениями, стабильной политической системой и высокими духовными качествами общества.

## ГЛАВА II

# ГОСУДАРСТВО КАК СОЦИАЛЬНО- ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВА

Проблема государства весьма многогранна. Природой государства, механизмом его деятельности, структурой, функциями, формами устройства и правления занимаются ряд наук, в частности, философия, экономика, юриспруденция, политология, история.

В государственной системе, как в зеркале, отражены все процессы и явления общества: экономические и политические, научные и оборонные, экологические и этнические и, конечно же, социальные. Они имеют пространственно-временную сущность, подчёркивая особенности той или иной исторической эпохи.

Нас будет интересовать природа и сущность государства, устройство и его типы. Это позволит определить степень его социальной направленности. Если государство способно создавать условия для реализации социальных потребностей общества и человека и нести за это ответственность, то такое государство можно назвать правовым и демократическим, социально ответственным. В таком государстве есть возможность для деятельности общественных организаций, способных открыто и публично отстаивать свои интересы, контролировать выполнение государственных функций, в том числе социальной. В таком государстве развиваются институты гражданского общества.

**Статья 1 Конституции РФ** гласит:

«Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

---

**§ 1. Природа и сущность государства**

**16**

**§ 2. Типы государств, их социальная ориентация**

**24**

---

## § 1. ПРИРОДА И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

*Государство* – специфическая форма организации общества, действующая в границах собственной территории. Специфика такой формы организации общества заключается в том, что она обладает властью на этой территории и ресурсами для её осуществления.

*Конфуций ещё в VI в. до н.э. отмечал*, что «в государстве должно быть достаточно пищи, должно быть достаточно оружия и народ должен доверять правителю. Можно отказаться от оружия... Можно отказаться от пищи... Но без доверия народа государство не сможет устоять». Эти слова точно соответствуют социальной направленности и социальной ответственности государства.

**Государство – правовая политико-экономическая организация общества.**

### ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ГОСУДАРСТВА

Государство появилось в результате разложения родоплеменных отношений, постепенного обособления в племенном обществе социального слоя вождей, их близкого окружения и сосредоточением у них управленческих функций, ресурсов власти, в том числе, силовых. Эта небольшая часть общества имела существенные привилегии, но главное – обладала властью.

*Этому историческому процессу способствовали несколько факторов:*

*во-первых*, общественное разделение труда и выделение управленческой деятельности в особую сферу;

*во-вторых*, возникновение в ходе развития общественного производства частной собственности, что способствовало переходу от хозяйственной деятельности к экономической;

*в-третьих*, демографические факторы, способствующие воспроизводству населения;

*в-четвёртых*, антропологические факторы, означающие, что государственная форма организации коренится в самой общественной природе человека. Ещё Аристотель отмечал, что человек, как существо в высшей степени коллек-

тивное, может существовать только в рамках определённых форм общежития. Государство подобно семье, селению и «есть естественная форма общежития»;

*в-пятых*, военные факторы, обуславливающие необходимость совместной вооружённой защиты своих поселений, территории от возможных угроз нападения.

Таким образом, возникновение государства – историческая необходимость, в основе которой лежат экономические и социально-политические причины. По мере развития и совершенствования государств, социальный фактор в сохранении их стабильности постепенно выходил на первые роли.

### **Теории происхождения государства:**

- теократическая теория – Ф. Аквинский, Н.А. Бердяев;
- патриархальная теория – Платон, Аристотель, Н.К. Михайловский;
- теория общественного договора – Г. Гроций, Дж. Локк, Ж.Ж. Руссо, Т. Гоббс, Д. Дидро, А.Н. Радищев;
- теория насилия или завоеваний – Л. Гумплович, К. Каутский;
- социально-классовая теория – К. Маркс, Ф. Энгельс, В. Ленин;
- психологическая теория – Г. Тард, Л. Петражицкий;
- комплексная теория – Х.Й.М. Классен;
- органическая теория – Г. Спенсер, Р. Вормс;
- расовая теория – Ж. Габино, Ф. Ницше;
- инцестная (половая) теория – К. Леви-Стросс;
- теория специализации – Т.В. Кашанина;
- ирригационная теория – К. Виттфогель.

В настоящее время существует 193 государства, признанных абсолютным большинством других государств планеты (более 2/3 голосов в ООН). Ряд государственных образований не полностью признаны мировым сообществом и не являются членами ООН (Палестина, Абхазия, Южная Осетия, Корсика, Нагорный Карабах, Гагаузия/Приднестровье, Северный Кипр). Особый статус существует у Ватикана – города-государства в западной части Рима. Это абсолютная теократическая монархия, представленная в ООН постоянным наблюдателем – Святым Престолом, которому дано право устанавливать дипломатические отношения с другими государствами.

## ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВА

Как специфический институт политической власти государство обладает собственными признаками, отличающими его от иных социальных институтов общества.

*Во-первых, территория*, определяющая границы государства. В границах государства находятся все существующие в нём объединения граждан, формирующиеся на основе экономических, политических, этнических и других форм отношений.

*Во-вторых, верховная власть* на занимаемой территории. Только государство обладает правом принимать и применять законы, обязательные для исполнения всем населением и общественными организациями.

*В-третьих, монополия на легальное применение силы, социально-правового принуждения.* Диапазон государственного принуждения простирается от временного ограничения свободы до физического уничтожения человека, в случае доказательства особой тяжести совершённого им преступления. Это определяет особую действенность государственной власти. В целях осуществления этой деятельности у государства существуют специальные институты – МВД, ФСБ, суды, прокуратура, следственный комитет, пенитенциарная система с соответствующей инфраструктурой.

*В-четвёртых, право введения и взимания налогов и сборов с населения*, которые необходимы для осуществления целостной, всесторонней социально-экономической и иной деятельности государства.

**Государство обладает суверенитетом**, то есть полной независимостью от других государств в его внутренних делах и осуществлении внешней политики [16, ст.ст. 4, 65]. При этом оно должно признавать суверенное право других государств, какими бы ни были их экономический потенциал, военная мощь, площадь территории, численность населения. В современном глобальном мире любые отклонения от этого права мгновенно становятся достоянием других государств и подвергаются соответствующей оценке мирового сообщества.

## УСТРОЙСТВО СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

От государственного устройства во многом зависит осуществление социальной политики в стране.

подавляющее большинство государств мира строятся и функционируют на основе конституций. Не является исключением и Россия. Ныне действующая Конституция РФ была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Наличие конституции – важный показатель демократичности государства. Однако это происходит лишь в том случае, если она реально воплощена в системе государственного устройства и неукоснительно исполняется всеми органами власти, учреждениями и гражданами.

**Система государственного устройства включает формы государственного устройства и формы государственного правления. В соответствии с устройством и правлением государство осуществляет функции, включая социальную.**

### Формы государственного устройства

Они подразделяются на *унитарные, федеративные и конфедеративные*.

В **унитарном государстве** все административные единицы не обладают никакими дополнительными полномочиями и представляют собой части единого целого, действующего в соответствии с конституцией страны. По степени концентрации властных полномочий в высших эшелонах государства выделяются **централизованные** (Великобритания, Швеция, Дания, Нидерланды) и **децентрализованные** (Франция, Испания, Италия) государства. Ряд унитарных государств конституционно закрепили за собой социальную ответственность перед своими гражданами.

**Федерация** представляет собой форму свободного объединения под эгидой государства внутренних территориальных структур (субъектов федерации), обладающих определённой автономией и особыми отношениями с центральной властью (РФ, США, ФРГ, Швейцария). В субъектах федерации действуют региональные органы власти, наделённые властными полномочиями, но в рамках Конституции страны. В границах федеративной системы каждый индивид од-

новременно является гражданином федерации и её субъекта. В этом плане социальная ответственность государства подкрепляется социальной ответственностью субъекта федерации.

**Конфедерация** представляет собой союз самостоятельных государств, которые временно передают часть своих полномочий для достижения совместных целей союзными органами (в области обороны, транспортной инфраструктуры, функционирования системы связи). Члены конфедерации полностью сохраняют свой суверенитет, обладая правом свободного выхода из состава союза после решения совместных задач, либо вследствие несовпадения интересов. Законодательные органы конфедерации формируются не выборным путём, а установлением полномочий на договорной основе. Единого гражданства, воинской обязанности, правовых норм в таких государствах не предусмотрено. В истории планеты примеров конфедеративного устройства немного: в США 1776-1787 гг., Швейцария до 1848 г., Германия в 1815-1867 гг.

### **Формы государственного правления**

Форма правления – внешнее выражение содержания государства, обусловленное структурой и правовым положением органов государственной власти. От положения и характера деятельности высшего органа государственной власти зависит различие между двумя классическими формами правления:

**монархией** (*абсолютной, конституционной, парламентской*),

**республикой** (*президентской, парламентской, смешанной*).

В формах государственного правления отчётливо отражается содержание социальной деятельности государства. В монархических государствах она полностью или частично зависит от властных функций главы государства. В республиках, где источником власти считается народное большинство и высшие органы государственной власти избираются гражданами страны, социальные функции тесно связаны с деятельностью парламента и президента.

**Абсолютная монархия** – государство, в котором существует полное всевластие его главы (Саудовская Аравия, Катар, Оман, Свазиленд).

**Конституционная монархия** – государство, в котором полномочия главы государства (короля, шейха) ограничены конституцией. Монарх наделён преимущественно исполнительной властью и частично законодательной (Кувейт, Бахрейн, Марокко, Иордания).

**Парламентская монархия** – государство, в котором глава государства (король, королева, император), считаясь таковым, фактически обладает представительскими функциями и частично исполнительными, в определённых случаях имеет право вето на решения парламента. Монархи в таких государствах больше олицетворяют собой национальные традиции, уважение граждан к власти, на них возложена некая функция национального символа, сплачивающая общество (Великобритания, Швеция, Дания, Испания, Бельгия, Норвегия, Япония).

**Президентская республика** – государство, в котором парламент и президент занимают независимое по отношению друг к другу положение. Президент является главой государства, главой исполнительной власти, избирается гражданами страны и потому не несёт ответственности перед парламентом. Он назначает правительство, не подотчётное парламенту, обладает высшей распорядительной властью, является верховным главнокомандующим. Парламент лишён права отправлять правительство в отставку, а президент не может распустить парламент, обладая правом отлагательного вето на законопроекты парламента (США, Бразилия, Мексика).

**Парламентская республика** – государство, в котором президент, являясь главой государства, обладает в основном представительскими функциями. Правительство во главе с премьер-министром или канцлером играет главную роль в политической жизни, формируется парламентом и несёт перед ним ответственность. Глава кабинета является первым лицом в государстве (ФРГ, Италия, Греция, Исландия, Индия).

**Президентско-парламентская или смешанная республика** – государство, в котором существует двойная ответственность правительства перед президентом и парламентом, ведущая к тому, что сильная президентская власть со-

единяется с контролем за правительством со стороны парламента (Российская Федерация, Франция, Финляндия, Ирландия, Португалия).

Каждое государство, независимо от форм своего устройства и правления, имеет определённый круг обязанностей, играет особую роль в общественной жизни, то есть выполняет свои функции.

### **ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА**

*Главной функцией государства является обеспечение комфортного проживания в нём своих граждан.* Для этого должен соблюдаться принцип – «государство для человека, а не человек для государства».

Принято выделять **внутренние** и **внешние** функции государства.

#### **Внутренние функции государства**

*Правовая функция* – принятие правовых норм, регулирующих общественные отношения и поведение граждан; обеспечение правопорядка, соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

*Политическая функция* – обеспечение политической стабильности, определение программно-стратегических целей и задач развития общества и их осуществление на основе экономического потенциала и всей системы ресурсов государственной власти.

*Организаторская функция* – упорядочивание структуры властной деятельности; разработка, принятие, контроль и корреляция решений, исполнение законов, координация деятельности институтов политической системы общества.

*Экономическая функция* – организация, координация и регулирование экономических процессов с помощью налоговой и кредитной политики, долгосрочного планирования, программирования, регулирования влияния естественных монополий, создания стимулов для экономической активности, применение санкций.

*Социальная функция* – обеспечение солидарных отношений в обществе, сотрудничества его социальных слоёв, реализации принципа социальной справедливости, защиты интересов тех категорий граждан, которые в силу объек-

тивных причин не могут самостоятельно поддерживать достойный уровень жизни (инвалиды, престарелые, матери-одиночки); страхование жизни и здоровья; развитие медицины, образования, системы общественного транспорта; удовлетворение потребности людей в работе и жилье.

*Экологическая функция* – гарантирование человеку и обществу здоровой среды обитания, установление и соблюдение режима природопользования.

*Образовательная функция* – деятельность по обеспечению демократизации образования, его непрерывности и качеству, предоставлению людям равных возможностей получения образования.

*Культурно-воспитательная функция* направлена на создание условий для удовлетворения духовных потребностей людей, формирования высокой нравственности и гражданственности, обеспечение доступности информационных ресурсов, поддержка и сотрудничество с учреждениями культуры и народного творчества.

### **Внешние функции государства**

*Функция обеспечения национальной безопасности* – поддержание достаточного уровня обороноспособности страны, защита территориальной целостности, суверенитета государства.

*Функция поддержания мирового порядка* – участие в развитии системы международных отношений по предотвращению терроризма и локальных войн, сокращению вооружений, уничтожению химического и бактериологического оружия, в решении глобальных проблем человечества – борьбе с голодом, болезнями, нищетой, загрязнением окружающей среды.

*Функция взаимовыгодного сотрудничества* в экономической, политической, культурной и иных областях деятельности с другими государствами.

Содержание, объём и проявление функций государства обусловлены социальной структурой общества, его типом, волей правящей элиты. Практика убеждает в том, что чрезмерное вмешательство государства в процессы, присущие гражданскому обществу, стремление регулировать практически все общественные инициативы и дела отрицательно сказываются на его развитии, по-

рождают потребительство, снижают ответственность регионов и местных властей. Роль государства, его функции должны гармонично сочетаться с гражданскими инициативами. В этом случае будет достигнута диалектическая взаимосвязь правового государства и гражданского общества с полноценной социальной ответственностью государственной власти.

## **§ 2. ТИПЫ ГОСУДАРСТВ, ИХ СОЦИАЛЬНАЯ ОРИЕНТАЦИЯ**

Государство – явление многогранное, обладающее разнообразными чертами и признаками, что предопределяет вариативность его типологии.

Один из таких вариантов заключён в типологии государств по аналогии с типами обществ: *формационный подход по К. Марксу и цивилизационный подход по А. Тойнби.*

В соответствии с марксистским положением – общественно-экономическая формация представляет особую ступень развития общества и охватывает все стороны общественной жизни. В основе каждой формации лежит определённый способ производства. Производственные отношения, взятые в их совокупности, представляют сущность конкретной общественно-экономической формации с присущим ей экономическим базисом, над которым выстраивается соответствующая политико-юридическая и идеологическая надстройка. Эту надстройку и представляет государство. Экономическая структура общества каждой исторической эпохи образует ту основу, которой объясняется вся надстройка политических, правовых и иных учреждений. Отсюда производный характер государства от общественно-экономического строя.

*Согласно марксистскому подходу* выделялось пять общественно-экономических формаций: *первобытнообщинная, рабовладельческая, феодальная, буржуазная и коммунистическая.* В соответствии с этим подходом выстраивалась типология государств, минуя первобытнообщинный. Однако формационный подход не мог объяснить, почему разные народы, начав с перво-

бытнообщинного строя, в дальнейшем оказывались на разных стадиях развития и пошли разными путями в государствообразовании.

Мировая политико-правовая мысль выработала другие критерии типологии государств. Одним из наиболее распространённых и признанных научным сообществом типологическим обоснованием является цивилизационный подход английского историка А. Тойнби (1889-1975 гг.). Он развил и конкретизировал понятие цивилизации (*лат. civilis* – гражданский, государственный).

**Цивилизационный подход** трактовал цивилизацию как замкнутое состояние общества, отличающееся общностью культурных, географических, религиозных, экономических и иных факторов. Культурный элемент представляет сущность цивилизации, в сравнении с ним экономический и, тем более, политический отходят на второй план. А. Тойнби остановился на 21 цивилизации, хотя первоначально выделял больше ста, и разделил их на *первичные* и *вторичные*.

Государства в этих цивилизациях отличаются по их месту в обществе, социальной природе, выполняемой роли. *Государства в первичных цивилизациях* являются частью базиса, а не только надстройки, что объясняется ключевой ролью государства в развитии социально-экономической сферы жизни общества. Вместе с тем государство в первичной цивилизации связано с религией в единый политико-религиозный комплекс. К первичным цивилизациям принято относить древнегреческую, ассиро-вавилонскую, шумерскую, японскую и другие. *Государства вторичной цивилизации* не представляют базисный элемент и не входят в культурно-религиозный комплекс. В среду вторичных цивилизаций входят западноевропейская, восточноевропейская, североамериканская и другие. А. Тойнби полагал, что по типу цивилизации можно выстроить соответствующие типы государств, однако саму типологию он не теоретизировал. *Его заслугой является представление научному сообществу цивилизационного подхода как методологического инструмента познания общественного развития.*

## Типология государств по политическому режиму

Осуществление государственного управления требует определённого механизма властвования. *Механизмом государственного властвования является политический режим в стране.* Мировая история знает три формы политического режима – *демократическую, авторитарную и тоталитарную.* В ряде теоретических источников употребляются понятия демократических и недемократических политических режимов и их разновидности.

В соответствии с политическим режимом выделяются следующие типы государств:

<i>Демократический политический режим: тип государства</i>	<i>Недемократический политический режим: тип государства</i>
<i>Социал-демократический</i>	<i>Анархический</i>
<i>Либерально-демократический</i>	<i>Аристократический</i>
<i>Парламентский</i>	<i>Олигархический</i>
	<i>Авторитарный</i>
	<i>Деспотический</i>
	<i>Монархический</i>
	<i>Тиранический</i>
	<i>Тоталитарный</i>

Западноевропейская и американская наука выделяют два типа государственности – *демократию и автократию.*

*Демократия* (греч. demos – народ, kratos – власть, мироуправство) – форма государственного правления, устройства общества, основанная на признании народа в качестве источника власти. Основные признаки демократии: власть большинства, равноправие граждан, защищённость их прав и свобод, верховенство закона, разделение властей, выборность главы государства и представительных органов. Различают демократию непосредственную – основные решения принимаются непосредственно всеми гражданами на собраниях или посредством референдумов (Швейцария) и представительную – решения принимаются выборными органами: Россия, Франция, Италия, Греция, Болгария, США, Аргентина и многие другие государства.

*Автократия* (греч. autokrator – самовластный, имеющий неограниченное право) – форма правления с неограниченным бесконтрольным полномочием одного или нескольких лиц: деспотии Древнего Востока, абсолютные монархии, империи.

*Американский социолог Р. Макайвер* (1882-1970 гг.) делил все государства на два типа:

*династические* (антидемократические), где общая воля (государственная) не выражает воли большинства населения;

*демократические*, в которых государственная власть отражает волю всего общества или большинства его членов и в которых народ либо непосредственно правит, либо активно поддерживает правительство.

В первую группу Макайвер включал «классово контролируемые государства» (империи), а также псевдodemократические государства, в которых правительство образуется привилегированной частью общества. Ко второй группе он относил те современные государства, в которых отношения между властью и гражданами строятся на началах справедливости и взаимной ответственности, где государство обеспечивает человеку максимальную свободу и процветание.

**ИТАК**, тип государства отражает суть его деятельности, суть властвования.

***В соответствии с типом государства осуществляется его предметная направленность на решение социальных проблем общества: имеет ли оно закреплённую законом социальную обязанность и в какой мере несёт за неё ответственность перед населением.***

## ГЛАВА III

# ОБЩЕСТВО КАК СИСТЕМА

Общество – сложный организм, развивающийся на собственной социальной основе. Люди составляют ядро общества наряду с порождёнными ими техническими и экологическими системами. В XX веке в науке сложились представления об обществе как о системе. Под ней понималось всё относящееся к системной характеристике общества как целостности, объединяющей людей и социальные институты разнообразными связями и отношениями, возникающими в процессе деятельности.

Нас будет интересовать общество как система, играющая важную роль в соблюдении государством социальных обязательств перед своими гражданами. Поэтому мы остановимся на характеристике общества и его типологических особенностях.

<b>§ 1. Общество и его особенности</b>	<b>27</b>
<b>§ 2. Типология обществ</b>	<b>35</b>

### § 1. ОБЩЕСТВО И ЕГО ОСОБЕННОСТИ

В теории социального государства обществу уделяется предметное место. Само государство представляет правовую политико-экономическую организацию общества. Но для того, чтобы осуществлять организацию, необходимо иметь предмет этой организации, т.е. само общество.

*Что собою представляет общество?*

Общество – часть объективной реальности, всего того, что нас окружает. Оно исторично и объективно обусловлено. Обусловленность общества вызвана человеческими потребностями (мотивационный потенциал) и человеческими способностями (деятельностный потенциал). Мотивация и деятельностная сила людей породили множество разнообразных связей и отношений между ними, причём не только индивидуальных, но и коллективных, общественных.

**Деятельность** является функциональным стержнем общества, детерминантой его развития. Она предполагает не простое продуцирование, а целеполагающее взаимодействие индивидов и созданных ими институтов в том числе и института государства. Целеполагание присуще именно деятельности и впоследствии творчеству. Целеполагающий характер деятельности способствовал появлению сотен и тысяч видов деятельности, удовлетворяющих потребности общества и развивающих его способности (потенциал). Возникла профессиональная деятельность, обусловившая потребность и становление системообразующих институтов жизни общества – сфер его общественной жизни: экономики, экологии, управления, педагогики, науки, искусства, медицины, физической культуры, обороны и общественной безопасности.

Деятельность генерирует всю систему общественных отношений во всех сферах и областях жизни общества. Поэтому общество – это не только социум (люди), но и все образования, исторически порождённые их деятельностью: технические, экологические, правовые, нравственные, семейные, бытовые, религиозные, национальные, административные и иные.

Общество – продукт деятельности людей. Системная целостность общества объективирована функциональными связями и отношениями внутри него, т.е. между сферами общественной жизни.

**Общество – люди в совокупности общественных отношений и институтов, порождённых деятельностью.**

В зависимости от развитости общественных отношений и институтов можно говорить о степени развития общества: первобытнообщинное, рабовла-

дельческое, феодальное, индустриальное, постиндустриальное или информационное.

*Чем совершеннее общественные отношения и институты, как организационные формы деятельности, тем прогрессивнее общество.* Роль общественных отношений сводится к прогрессу либо регрессу общества: демократия или тоталитаризм. Соответственно этим отношениям функционирует институт государства, принимая или не принимая на себя социальные обязательства перед людьми (нацией, народом).

Общественные отношения представляют объективную реальность, независимую от воли и сознания людей, производящих и воспроизводящих их в процессе своей деятельности.

Общество, в сущности своей (объективно), представляет совокупность (т.е. отражение) общественных отношений и порождаемых ими институтов.

В научных источниках по-разному констатируется, что «общество – это системы человеческих связей и отношений». Один из подходов к пониманию общества рассматривает его как совокупность людей, осуществляющих совместную деятельность. Люди являются главным элементом в системе общества. Источником их объединения и последующего формирования в общество выступает социальное взаимодействие или деятельность.

Остановимся на трактовке этого вопроса двумя крупными учёными XIX и XX вв. – К. Марксом и П. Сорокиным.

**Маркс Карл** (1818-1883 гг.). Родился в Трире в Германии в семье адвоката. В 1835-1841 гг. учился на юридическом факультете университетов Бонна и Берлина. Подготовил и защитил диссертацию «Различие между натурфилософией Демокрита и натурфилософией Эпикура», получив диплом доктора философии, готовился преподавать логику в Боннском университете. С 1843 г. в Париже. События 1848 г. во Франции во многом способствовали дальнейшей деятельности Маркса. Он организатор и лидер 1-го Интернационала. В 1867 г. был опубликован первый том его главного научного труда – «Капитал. К критике политической экономии», им разработаны принципы материалистического понимания истории; утверждал необходимость ликвидации частной собственности, парламентских институтов и разделения властей.

**Сорокин Питирим Александрович** (1889-1968 гг.). Родился в с. Турья Яренского уезда Вологодской губернии (ныне респ. Коми). В 1914 г. окончил юридический факультет Петербургского университета. С 1904 г. в партии эсеров, в 1917 г. личный секретарь А.Ф. Керенского, главный редактор газеты «Воля народа». С 1918 г. преподавал в Петроградском университете, основал в нём первое в истории России отделение социологии. Дважды арестовывался большевиками, приговорён к расстрелу. В 1922 г. вместе с большой группой российских интеллигентов выслан из России без права возвращения. С 1923 г. в США, профессор университетов Миннесоты и Гарварда (1929-1959 гг.), где основал социологический факультет. Президент Американской социологической ассоциации (1964 г.). Рассматривал исторический процесс как циклическую смену типов культуры, в основе которых лежит определённая система ценностей. Основные сочинения: «Система социологии» (1920), «Социальная и культурная мобильность» (1927, 1959), «Россия и США» (1944).

### **Позиция К. Маркса**

Он полагал, что общество формируется вследствие взаимодействия людей и устойчивой системы отношений.

В письме П.Б. Анненкову он писал: «Что же такое общество, какова бы ни была его форма? *Продукт взаимодействия людей*».

В «Капитале» Маркс отмечал, что «определённой ступени развития... производительных сил» (взаимодействующие посредством техники люди) соответствует «экономическая структура общества, реальный базис» производственных отношений, определяющих «анатомию гражданского общества» с его идеологическими надстройками. И в том, и другом случае общество скрепляется в единое целое посредством некой связи. Поэтому *общество предстаёт как система отношений*.

### **Позиция П. Сорокина**

В своей «Системе социологии» Сорокин отмечал: «Общество существует не «вне» и независимо от индивидов, а *только как система взаимодействующих единиц*, без которых, вне которых оно немислимо и невозможно, как невозможно всякое явление без составляющих его элементов».

Далее, *среди причин формирования коллективного единства*, он называл **«разнородность социальных функций, выполняемых различными индивидами»**. Каждый индивид своими силами может удовлетворить только часть потребностей. Для удовлетворения остальных он вынужден обращаться к другим индивидам и вступать с ними во взаимодействие. Иными словами, социальная разнородность индивидов – вот одна из существенных причин, гонящих одних лиц к другим, заставляющих их «связываться» друг с другом».

Чтобы общество взаимодействующих индивидов постоянно не «рассыпалось», взаимодействие должно базироваться на необходимых, объективных связях и социальных отношениях. Сорокин весьма грамотно решает эту проблему в теории, считая, что когда между индивидами «существует функциональная связь, тогда мы говорим, что эти индивиды взаимодействуют».

На основе приведённых суждений К. Маркса и П. Сорокина можно констатировать, что в процессе совместной жизни и деятельности объективно складываются определённые отношения. Эти отношения стоит унифицировать. Для этого целесообразно использовать *понятие «институт»* как организационную форму деятельности.

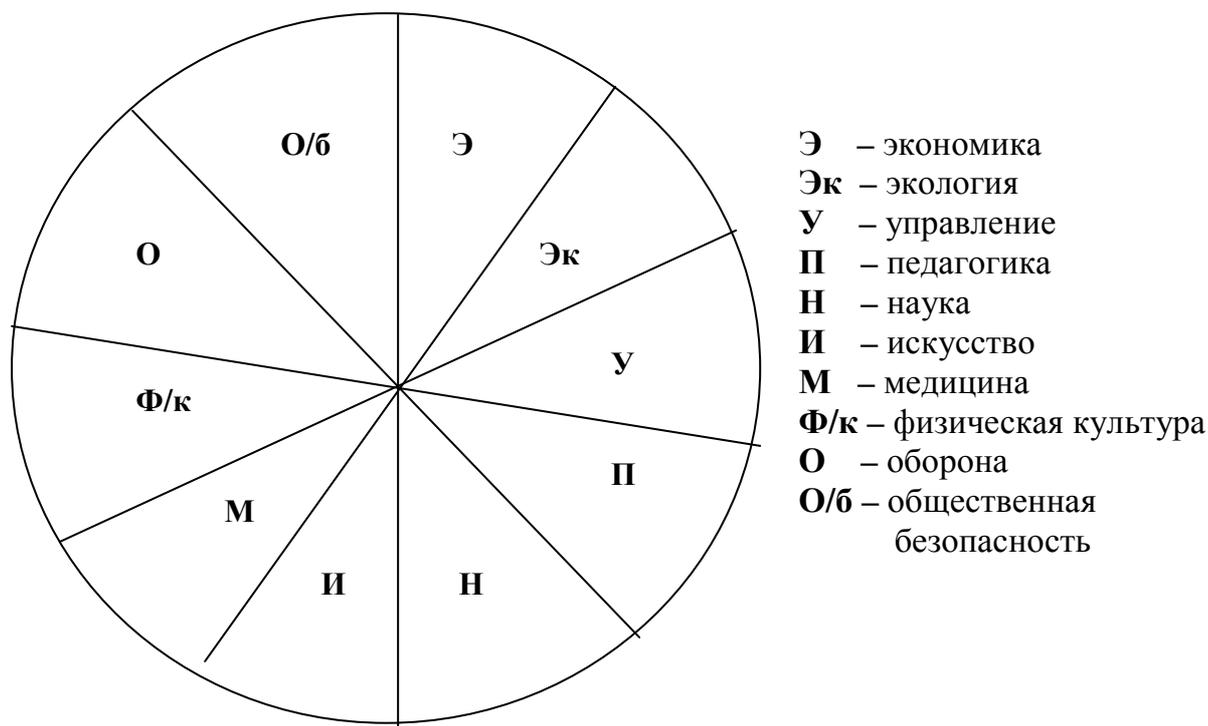
Институты устанавливают границы и формы человеческой деятельности, они целеполагающие, выполняют определённые задачи, имеют набор норм и правил, традиций, собственную культуру, к которым индивиды приспосабливают собственную жизнь.

*Институты общества двухуровневые:*

- **системообразующие** общественную жизнь по десяти сферам жизни общества;

- **регулирующие** общественную жизнь по областям приложения: институт политики, институт права, институт семьи, институт образования, институт религии, институт государства и иные.

## Системообразующие институты жизни общества – сферы общественной жизни



### ПРИЗНАКИ ОБЩЕСТВА

*Первый. Люди*, осуществляющие деятельность, во всём многообразии её видов.

*Второй. Социальные структуры.* Структура – устойчивое социальное образование с внутренними и внешними связями и отношениями. Социальные структуры возникают исторически на основе потребностей общества, позволяющих людям наиболее эффективно решать свои функциональные задачи. Здесь вполне уместно понятие «социального института», осуществляющего регуляцию жизни и деятельности. Становление того или иного социального института может иметь вековую историю в жизни человечества. В частности, процесс становления государственности у всех народов занял не одно столетие, прежде чем принял современную институциональную структуру, способную выполнять возложенные на неё функции: законодательные, исполнительные и судебные. А характерные черты социального государства определились лишь к середине XX века.

*Третий. Социальное пространство.* Относительно общества это некие рамки в виде национальных границ, которые можно обозначить как «территория» или «социальное пространство деятельности».

### СИСТЕМА ОБЩЕСТВА

#### *Система – структурированный состав*

*Любая система – такое целое, которое не сводится к сумме своих элементов.* Уникальность целостности системы достигается особым способом, порядком взаимосвязи и взаимозависимости его элементов.

Когда мы говорим об обществе, то его целостность как системы обеспечивается функциональными связями и отношениями его социальных институтов, имеющих двухуровневую структуру: системообразующие и регулирующие общественную жизнь.

Существование и развитие каждого социального института стимулируется деятельностью или функциональной принадлежностью. В этом заключается способ организации институтов (элементов) общества: не только по десяти сферам общественной жизни, но и внутри них, а также по областям жизни общества, в которых возникают связи и отношения, формируются социальные группы и общности, социальные нормы и ценности, традиции и культура. Проблема сложная, потому что речь идёт о поиске взаимозависимости между элементами, подчас не соприкасающимися напрямую друг с другом: государство и религия, семья и промышленное производство, оборона и искусство. *Где здесь системообразующая связь, отношения?*

Ответ на этот вопрос лежит в области функционального анализа деятельности.

Каждый из приведённых элементов, каждый социальный институт выполняет в обществе определённую функцию, служит удовлетворению определённой группы потребностей людей и выявлению их способностей. ***Общество объединяет в систему свои структурные элементы – социальные институты – не путём установления между ними непосредственного взаимодействия, а на основе их функциональной зависимости.***

**Функциональная зависимость** – это то, что придаёт совокупности элементов в целом такие свойства, которыми в отдельности не обладает ни один из них.

В нашем подходе к обществу мы определяем функциональную зависимость десяти системообразующих институтов жизни общества (сфер) и ряд регулирующих институтов общественной жизни (право, политика, семья, государство...).

Общество может гармонично функционировать, сочетая потребности и способности (потенциал), при последовательном выполнении каждым социальным институтом своего функционального предназначения. *Умаление или возвышение того или иного социального института или его элемента чреват негативными социальными последствиями:*

- гипертрофированная роль политики в условиях тоталитаризма пагубно сказалась на судьбах общества советского периода;
- недооценка материального производства приводит к снижению уровня потребления населения и нарастанию кризисных явлений;
- игнорирование национальных особенностей, культуры «малых народов» ведёт к межнациональным конфликтам.

Профессор Гарвардского университета, ученик П. Сорокина Толкотт Парсонс (1902-1979 гг.), один из методологов структурно-функционального анализа, социальную систему анализировал не с выявления структурных элементов (что представили мы в лекции), а с определения основных функциональных требований к ней, без которых система как таковая существовать не может.

*Общество как система, полагал он, может функционировать только при выполнении следующих функций:*

- она должна обладать способностью к адаптации, приспособлению к изменившимся условиям и возросшим материальным потребностям людей, уметь рационально организовывать и распределять внутренние ресурсы;

- она должна быть целеориентированной, способной к постановке основных целей и задач и к поддержанию процесса их достижения;
- она должна сохранять устойчивость на основе общих норм и ценностей, усваиваемых индивидами и снимающих напряжение в системе;
- она должна обладать способностью к интеграции, к включению в систему новых поколений.

Согласно взглядам Т. Парсонса, чем последовательнее осуществляется функциональное разделение деятельности на уровне институтов и социальных ролей, тем стабильнее сама социальная система. И, напротив, выполнение каким-либо социальным институтом не свойственных ему функций порождает хаос, усиливает внутреннюю напряжённость системы, ведёт к росту социальной энтропии (т.е. социальной неопределённости, случайности).

При такой характеристике общества становится ясно, что оно способно через систему своих социальных институтов, реально влиять на выполнение социальных программ. Функциональная взаимосвязь социальных институтов общества при регулирующем характере деятельности государства в демократическом режиме обеспечивает соблюдение им социальных гарантий и выполнение социальных обязательств.

## § 2. ТИПОЛОГИЯ ОБЩЕСТВ

В общественных науках существует достаточно много суждений относительно типологии обществ, как существовавших, так и существующих. *Тип определяет их сходства и различия.* Кроме этого, нас в лекции будет интересовать как тот или иной тип общества влияет на социальную функцию государства: является ли она для него обязательной или обозначена формально.

Представители социологической науки выделяют *два типа* общества: *традиционное и индустриальное.*

**Традиционное общество** – общество с аграрным укладом жизни и деятельности, малоподвижными социальными структурами. Для него характерны низкие темпы производства, которые могут удовлетворять лишь минимальные потребности населения. Существует большая инертность к нововведениям, невосприимчивость к прогрессивным изменениям в мире, обусловленные традициями, привычками, менталитетом нации. Поведение индивидов контролируется и регламентируется государством и другими социальными институтами – семьи, религии, школы (Афганистан, Пакистан, Ангола, Мозамбик, Эфиопия, Монголия). Роль личности в общественном развитии минимальна, её свободы ограничены, социальные функции государства минимизированы.

**Индустриальное общество** – достаточно высокий тип развития социальной системы. Оно характеризуется высоким уровнем экономического развития, отлаженными социальными институтами здравоохранения, образования, провозглашены гражданские права и свободы, происходит демократизация общественной жизни, осуществляется целенаправленная социальная деятельность государства. Теория индустриального общества была широко распространена в США и странах Западной Европы в середине XX века. Её представляли – американские профессора У. Ростоу (1916-2003 гг.) и Д. Белл (1919-2011 гг.), французские учёные Р. Арон (1905-1983 гг.) и А. Турен (1925 г.), немецко-английский мыслитель, впоследствии директор Лондонской школы экономики и политических наук Р. Дарендорф (1929-2009 гг.). Они полагали, что капитализм лишь ранняя форма общественного развития XIX - начала XX вв., в то время как индустриальное общество имеет своё продолжение во времени. Частный монополизм в производстве с ростом масштабов индустрии постепенно трансформируется в новые формы контроля и управления менеджеров-администраторов, по крайней мере, в экономически ведущих фирмах-гигантах, холдингах.

#### **ОСОБЕННОСТИ ИНДУСТРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА**

- социальное развитие в мире тесно связано с переходом от *традиционных* аграрных обществ к *индустриальным*, основанным на машинном произ-

водстве, фабричной организации и дисциплине труда, национальной системе хозяйства со свободной торговлей и общим рынком;

- существует определённая *логика индустриализации*, которая ведёт общества к увеличению сходства (конвергенции) в основных социальных институтах общества. Чем выше индустриализованы общества, тем больше тяготеют они к единообразию индустриального, т.е. социально-экономического порядка;

- переход от *традиционного* к *индустриальному* обществу – это прогрессивное историческое движение, ассоциируемое с разрушением традиционных социальных привилегий. Жесткие сословные различия исчезают и благодаря росту социальной мобильности, на базе широкой доступности образования, начинает преобладать равенство возможностей;

- ранее существовавшие острые классовые противоречия постепенно снимаются по мере становления общепринятых трудовых соглашений и коллективных договоров, распространения гражданских прав и свобод;

- в период перехода от традиционного к индустриальному обществу происходит укрепление национального либерально-демократического господства.

Кроме этого, отметим, что в эпоху построения индустриальных обществ стала проявляться социальная ответственность государств перед своими гражданами. В частности, в 1949 г. в Западной Европе впервые в Конституции ФРГ это государство было названо социальным.

В 1960-е годы к отмеченным двум типам общества был добавлен *третий тип – постиндустриальное общество*.

Концепция постиндустриального общества активно разрабатывалась американскими и западноевропейскими специалистами.

**Белл Дэниел** (1919-2011 гг.). Родился в семье польско-еврейских иммигрантов в Нью-Йорке. Доктор философии, социолог. Специалист в области истории общественной мысли, политических течений и социального прогнозирования. Основатель концепции постиндустриального общества. Выступал поборником концепции деидеологизации наряду с Ароном, Шилзом, Липсетом. Профессор Колумбийского и Гарвардского университетов. Основные работы «Конец идеологии» (1965), «Грядущее индустриальное общество» (1973).

**Турен Ален** (1925 г.). Французский социолог. Родился в семье врача в Эрманвиле, департамент Сена Приморская. Закончил колледж Эколь Нормаль, с 1952 г. обучался в США. Сторонник структурно-функционального подхода к социальным явлениям Т. Парсонса. Профессор университета в Нантере, редактор социологического журнала. Постиндустриальное общество Турен рассматривает как общество, определяемое социальными и культурными, а не экономическими факторами. Это общество, находящееся в постоянных противоречиях между технократами и профессионалами.

Причина появления концепции постиндустриального общества – структурные изменения в экономике и культуре наиболее развитых государств, вынуждающие по-иному взглянуть на общество. Прежде всего, существенно возросла роль знаний и информации. Получив необходимое образование, имея доступ к новейшей информации, индивид получал преимущественные шансы в продвижении по социальной лестнице – социальная мобильность. Свободный творческий труд становился основой успеха и процветания как самого человека, так и общества в целом.

В эпоху постиндустриальных обществ во многих развитых государствах мира были приняты правовые нормы, закрепляющие их социальную ответственность перед обществом: в Австрии, Франции, Италии, Португалии, Нидерландах, Дании, Турции, Японии, России.

**Типология обществ Карла Поппера** (1902-1994 гг.) австро-британского учёного, декана факультета философии, логики и научного метода Лондонской школы экономики и политических наук.

В своей работе «Открытое общество и его враги» (1945 г. в 2-х томах) он ввёл понятия *закрытого* и *открытого* обществ, в основе различий между которыми лежит соотношение социального контроля и свободы индивида. Племенное или коллективистское общество, по мнению Поппера, представляет закрытое общество. Общество, в котором индивиды вынуждены принимать личные решения – открытое общество.

Эта типология обществ также позволяет делать выводы о социальной ответственности государства. В закрытом обществе таковой нет, а в открытом

обществе для неё есть необходимые условия, главным из которых является правовая свобода индивидов.

В завершении отметим сущность *формационного* и *цивилизационного* построения обществ. Частично об этом велась речь в предыдущей главе учебного пособия.

### **Формационный подход к обществу К. Маркса (1818-1883 гг.)**

К. Маркс ввёл в научный оборот понятие «общественно-экономическая формация», в соответствии с которым можно проводить типологию обществ.

Стержнем общественно-экономической формации является способ производства материальной жизни в единстве производительных сил и производственных отношений. Каждая формация – особый социальный организм, развивающийся на базе внутренне присущих ему законов. Вместе с тем общественно-экономическая формация – это определённая ступень в развитии исторического процесса по восходящей линии:

*первобытнообщинная*, с примитивным, присваивающим способом производства, родоплеменными отношениями;

*рабовладельческая*, с использованием труда рабов;

*феодалная*, основанная на эксплуатации прикрепленных к земле крестьян;

*буржуазная*, отличающаяся эксплуатацией наёмного труда;

*коммунистическая*, с отсутствием частнособственнических отношений и установлением равного отношения всех членов общества к собственности.

Каждой общественно-экономической формации присущ свой способ производства и соответствующие производственные отношения.

Деление Марксом истории по формационному принципу не лишено схематизма, потому как остаются необъяснимыми достаточно сложные общественные проблемы, среди которых, *во-первых*, проблема исторического «прыжка» отдельными странами через формацию (в России не было рабовладения); *во-вторых*, существуют межформационные периоды, когда существует возможность возврата к предыдущей формации (Россия пережила нечто подоб-

ное); *в-третьих*, весьма неопределённые качественные отличия производительных сил рабовладельческого и феодального обществ; *в-четвёртых*, коммунистическая формация напоминает социальную утопию XVI в. Т. Мора.

**Цивилизационный подход к обществу Арнольда Джозефа Тойнби** (1889-1975 гг.) британского учёного, директора Королевского института международных отношений (1929-1955 гг.).

В своём двенадцатитомном труде «Постижение истории» (1934-1961 гг.) Тойнби систематизировал огромный фактический материал по всемирной истории. Основным понятием его труда является понятие *цивилизации*, которое он определяет как *замкнутое общество с религиозными и территориальными особенностями*. Всемирная история предстаёт в виде нескольких десятков существовавших, существующих и неродившихся цивилизаций: египетской, эллинской, шумерской, вавилонской, минойской, индуистской, арабской, исламской, мексиканской, полинезийской, православной христианской и другими.

*Своё теоретическое построение Тойнби базирует на двух гипотезах:*

во-первых, не существует единого процесса развития человеческой истории, эволюционируют лишь конкретные локальные цивилизации;

во-вторых, жёсткой взаимосвязи между цивилизациями не существует, связаны лишь её компоненты.

Признание уникальности жизненного пути каждой цивилизации заставляет Тойнби анализировать исторические факторы их *возникновения, роста, надлома и разложения*. Их он проверяет «законом вызова и ответа». Под «вызовом» понимается некое природное или общественное воздействие, способное надломить цивилизацию: суровый климат, внешнее давление, ущемление интересов. «Ответ» «вызову» должно *дать творческое меньшинство* общества. На стадиях возникновения и роста ответ творческого меньшинства способствует своему авторитету и прогрессу цивилизации; на стадиях надлома и разложения творческое меньшинство утрачивает способность давать достойные ответы природным и социальным факторам и утрачивает доверие, превращаясь в эли-

ту, стоящую над обществом и управляющую им силой оружия, большинство населения превращается в пролетариат. Цивилизация приходит в упадок.

Исходя из теоретических построений Тойнби, можно сделать вывод о цивилизации как совокупности материальных и духовных достижений общества. Когда они отвечают общественным потребностям, граждане находятся в гармонии с государством (элитой, творческим меньшинством), когда же управлять социально-природными факторами становится всё сложнее и сложнее, то назревают необратимые последствия, разрешение которых происходит силой оружия, общество разрушается. Смена одних цивилизаций (обществ) другими представляется необратимым процессом.

Таким образом, ответ на вопрос о социальных обязательствах государства достаточно прост. По Тойнби, в период возникновения и роста цивилизации этот процесс осуществим; на стадиях надлома и разложения возникает антагонизм между государством и населением, социальные программы не работают.

**ОБЩИЙ ВЫВОД:** согласно типологии обществ можно осуществлять объективную оценку социальной деятельности государства.

# ГЛАВА IV

## ИСТОРИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Социальное государство, как и любой другой феномен общества, имеет свою историю. В целях её изучения акцент делается на понятиях «государства» и «общества» с их правовыми и гражданскими особенностями. Это способствует правильной оценке процесса становления и развития социального государства.

Термин «социальное» в латинском языке означает «общий», «общественный», то есть относящийся к жизни и деятельности людей. «Социальным» в широком смысле этого слова является любое государство, будучи продуктом общественного развития. Однако в нашем случае под «социальным государством», как концептуальным понятием, подразумевается государство, обладающее особыми качествами и функциями, прежде всего, – правовой ответственностью за принятые на себя социальные обязательства. Поэтому то, что представлял и как происходил процесс становления социального государства, нами и будет рассмотрено.

<b>§ 1. Исторические предпосылки и концепция социального государства</b>	<b>43</b>
<b>§ 2. Воплощение идей социального государства в развитых индустриальных странах</b>	<b>55</b>
<b>§ 3. Особенности концепции государства всеобщего благосостояния – Welfare State</b>	<b>65</b>

## § 1. ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И КОНЦЕПЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

В параграфе использованы материалы работы Л.Н.Кочетковой [18,17-56]

Идея социального государства и её генезис представляют длительный исторический процесс. Это связано с тем, что в обществе, с момента его зарождения, наличествовало как минимум две цели: распределительная и регулятивная. Они позднее закрепились в функциях государства, которое само объективировалось в форму (институт) общественного устройства. Эти функции предопределили социальный вектор государственного правления, пусть не всегда чёткий, но предметно выраженный в ряде письменных норм и кодексов.

В частности, известно, что ещё в XXIV в. до н.э. *царь Шумера* установил некий прообраз «свобод» для своих подданных, введя ряд санкций против недобросовестных сборщиков налогов, чиновников, допустивших несправедливые действия по отношению к вдовам и сиротам.

Согласно кодексу *царя Вавилона Хаммурапи* в XVIII в. до н.э., всё население Месопотамии разделялось на свободных граждан, работавших на царя на его земле и защищаемых им, и рабов.

*Предметный скачок во взаимоотношениях человека и государства произошёл в Античную эпоху в VI-IV вв. до н.э. в греческих государствах-полисах.*

В работах *Платона* (427-347 гг. до н.э.) и *Аристотеля* (384-322 гг. до н.э.) заявлялось о необходимости упорядочения общественной жизни, предлагался проект-прообраз идеального государства, в котором гармония добродетелей составляет его суть и суть отдельного человека. Диалоги **Платона** «Политик», «Государство», «Законы» *причиной возникновения государства и общества считают наличие у людей врождённых потребностей, которые отдельный человек не может удовлетворить собственными усилиями и поэтому нуждается в помощи со стороны других людей.* Поэтому люди собираются воедино, чтобы обитать сообща и оказывать друг другу помощь, такое «совместное поселение» и получает название государства. Граждане, принадлежащие к разным

сословиям, в структуре платоновского государства обладают разными правами: трудящиеся – ремесленники, крестьяне и торговцы имеют частную собственность; правители и стражи не могут иметь личных, частных, семейных и имущественных интересов. Вся их жизнь и быт организуются на началах солидарности, общности, равенства и коллективизма; о правильном воспитании воинов-стражей должны заботиться философы – правители государства. Жизнь самих философов строго регламентирована предметом их деятельности – общественным служением, заботой о благе всех граждан, хотя они обладают всей полнотой полномочий. Платоновское идеальное государство не является правовым – в нём достаточно много сословных ограничений, поэтому и социальным его считать нельзя.

Воззрения **Аристотеля** на общество и государство выражены в его «Политике». Он, так же, как и Платон, не проводит чёткого различия между определениями государства и общества. Такой подход обоснован тем, что государство представляет собой продукт естественного развития человека как политического существа, высшую форму общения людей. Из аристотелевского анализа общественной природы человека и таких форм общения, как семья и селение, явствует, что «государство принадлежит к тому, что существует по природе, и что человек по природе своей есть существо политическое, а тот, кто в силу своей природы, а не вследствие случайных обстоятельств живёт вне государства, – либо недоразвитое в нравственном смысле существо, либо сверхчеловек; его и Гомер поносит, говоря «без роду, без племени, вне законов, без очага».

Исходные ценностные критерии государства у Аристотеля несколько иные, нежели у Платона: «Государство создаётся не ради того только, чтобы жить, но преимущественно для того, чтобы жить счастливо». В этом смысле аристотелевский идеал государства ближе к модели социального государства, чем у Платона.

В целом представления об идеальном государстве Платона и Аристотеля отражают состояние античного социума. Полис задавал систему ценностных

ориентиров, и сам же располагался в центре этой системы как высшей ценности для всех граждан. Благополучие полиса выступало необходимым условием благополучия его граждан. В свою очередь, полис требовал от граждан полной самоотдачи, духовных и физических пожертвований, а при необходимости и жизни. Даже демократические государства античности в значительной степени подчиняли себе индивида. Гражданин должен был жить для государства, его частная жизнь рассматривалась лишь как средство выполнения гражданских обязанностей. Понятия личности ещё не существовало, что обедняло социальную сущность античного государства. Но возникшее в греческих полисах понятие гражданина стало важным этапом в развитии социально-философских представлений об отношениях между государством и личностью. Именно идея гражданства стала впоследствии катализатором борьбы людей за равноправие.

Идея принципиального равенства всех людей наиболее ярко была выражена у **стоиков**. Уже представители ранней Стои – **Зенон, Клеанф, Хрисипп** (IV-III вв. до н.э.) подчёркивали разумную природу человека, особо выделяющую его из всех живых существ.

Наиболее достойными среди людей стоики считали мудрецов, то есть тех, кто живёт согласно принципам стоического учения – принципам этики. В отличие от философов Платона, стоические мудрецы не управляют государством. Напротив, это люди, для которых их внутренняя свобода важнее их общественного статуса и положения в государстве. Главная новизна, которую привнёс в философию стоицизм – это замена гражданина на аполитичного мудреца. Главными в государстве для них должны были быть общезначимые принципы свободы и равенства, причём, для всех людей, независимо от их общественного положения и иных факторов (греки и варвары равны).

Несмотря на всю привлекательность античных идей, следует помнить, что в основе общества того времени лежало глубокое расслоение – неравенство между свободными и рабами. Все права и свободы, о которых мы имеем представление по источникам эпохи Древней Греции, касаются только свободных

людей. Таким образом, *в этот исторический период теоретические и практические предпосылки социального государства только зарождаются.*

**Средневековое право** (V - середина XVII вв.) по-своему защищало статус человека как члена той или иной корпорации – рыцарского или монашеского ордена, ремесленного или торгового цеха, городской общины или университета. В рамках своей корпорации индивид обладал равноправием с другими её членами и в трудной ситуации мог рассчитывать на помощь с её стороны. Каждая корпорация воспитывала своих членов в духе взаимного уважения прав, сплачивала их для защиты своих интересов.

***В феодальном обществе обычной практикой политической жизни являлся договор.*** Вся феодальная структура общества средневековой Западной Европы была пронизана отношениями договорного характера. Русский историк, мыслитель П.И. Новгородцев (1866-1924 гг.) отмечал, что «вассальные отношения феодалов к королям, по самому происхождению своему, покоились на идее договора. Обязанности, которые вассалы на себя принимали, не были результатом верховных распоряжений государственной власти, а последствием добровольных соглашений сторон». Именно с целью заключения договоров созывались специальные собрания – курии или парламенты. Так, во Франции обычным явлением на них был договор с правительством, например, о введении новых налогов взамен на отмену каких-либо ограничений.

*Этот порядок получил отражение в учениях о государстве позднего Средневековья и эпохи Возрождения.*

Французский политический мыслитель, юрист, депутат от третьего сословия на Генеральных штатах в Блуа в 1576 г. **Жан Боден** (1530-1596 гг.) писал, что монархическая власть должна быть неограниченной, но вместе с тем утверждал, что взимание податей не может совершаться без согласия граждан, поскольку нельзя брать чужого имущества помимо воли его владельца.

***В период феодализма постепенно начала проявляться идея социальной государственности – идея равенства всех людей перед законом.***

Так, в статье 39 Великой хартии вольностей в Англии в 1215 г. было записано: «Ни один свободный человек не может быть арестован или заключён в тюрьму, или лишён владения, или объявлен вне закона, или изгнан, или каким-либо иным образом обездолен, и мы не пойдём на него, и мы не пошлём на него иначе, как по законному приговору равных ему и по закону страны».

Другой, не менее важной предпосылкой идеи социального государства в недрах средневекового общества послужило распространение в Западной Европе Римского права. Инициаторами применения Римского права были германские императоры, считавшие себя потомками древних римских цезарей. В вопросах государственного и гражданского права, при разрешении которых недостаточно было положений национальных законов, постепенно вошло в практику обращаться к Римскому праву, которое благодаря этому распространилось почти по всей Западной Европе.

Введение Римского права способствовало вызреванию идеи равенства всех перед законом и неприкосновенности основных прав человека, а также идеи светской государственности. Этот правовой порядок больше отвечал нарождающемуся экономическому движению, обмену товаров и услуг, новому общественному укладу, чем старое сословное и церковное право.

*Новые концепции государства в его отношении к человеку сложились в эпоху Возрождения (XIV-XVI вв.).*

В учениях гуманистов зарождалась новая философия государства и личности. В этот период большое значение в качестве идейных предпосылок социального государства приобретают утопические учения Т. Мора и Т. Кампанеллы. Возрождая платоновскую традицию разработки модели идеального государства, они тем самым пытались напомнить сильному миру сего о насущных социальных проблемах общества.

В частности, «Утопия» **Томаса Мора** (1478-1535 гг.), подобно идеальному государству Платона, построена на общественных началах: в этом государстве отсутствует частная собственность. Социальная позиция Т. Мора пресле-

дует цель устранения социального неравенства и уравнивания всех граждан в возможности пользоваться общественными благами.

Первым мыслителем, отступившим от классической парадигмы «совершенного государства» стал **Никколо Макиавелли** (1469-1527 гг.). В его трактатах создан не некий образ идеального государства, а представлено реальное государство того периода времени. Он предметно разделил потребности человека и государства, первым связал деятельность государственных институтов с категорией принуждения. Политику он описывал не с точки зрения её высшей цели – достижения Блага, а с точки зрения её эффективности в применении к конкретным, частным целям, зачастую игнорируя моральные принципы. Предметом осмысления Макиавелли являются механизмы политической деятельности. Поэтому он, отступив от классического образца учения о государстве, впервые разделяет политику и мораль, доказывая, что государство как самостоятельный субъект может иметь свои собственные интересы и цели.

*Под влиянием буржуазных революций в Нидерландах, Италии, Англии, особенно накануне Великой Французской революции получила развитие идея естественных прав человека.* Выразителями этой идеи стали: **Гуго Гроций** (1583-1646 гг.), **Бенедикт Спиноза** (1632-1677 гг.), **Джон Локк** (1632-1704 гг.), **Шарль Монтескьё** (1689-1755 гг.), **Жан-Жак Руссо** (1712-1778 гг.) и ряд других мыслителей XVII-XVIII вв.

Под естественными правами человека понималась совокупность принципов, норм, ценностей, продиктованных естественной природой человека и, тем самым, как бы независимая от конкретных социальных условий. Этими неотъемлемыми, врождёнными, естественными правами граждан признавались: право на жизнь, счастье, частную собственность, безопасность.

*Параллельно с естественными правами человека развивалась идея естественного права, постепенно разграничивающая божественную волю, утверждаемую в Средние века, и волю, установленную человеком, в соответствии с его естественной природой.* Одним из первых идею естественного права обосновал **Гуго Гроций**. Согласно введённой им двойственной формуле естествен-

ное право существует наряду с правом божественным. По сути, Гроций не только разъединил понятия божественного и естественного права, но практически их противопоставил, показывая, что насилие, чинимое в ходе войн, которое божественное право не запрещает, может быть смягчено посредством человеческого права. В конечном итоге теория естественного права пришла к выводу о том, что источником и конечным обладателем всякой власти могут быть только люди, общество, народ.

Из истории естественного права логично вытекает *теория Общественного договора* – консервативная у **Т. Гоббса** и демократичная у **Ж.Ж Руссо**. Согласно этой теории люди имеют право на заключение соглашения о том, в каком государстве они хотят жить. Государство, образованное волеизъявлением свободных, независимых индивидов, должно обеспечить соблюдение их неотъемлемых прав, защиту их жизни, свободы и частной собственности. Таким образом, государство трактуется как продукт добровольного соглашения между людьми, а не как проявление божественной воли. Созданное путём Общественного договора, государство должно опираться на такие принципы, как главенство закона, равенство всех перед законом, разделение властей, признание прав индивидов и защита их от произвола властей. Так, основываясь на концепции естественных прав человека, Г. Гроций дал следующее определение государства: «Государство есть совершенный союз свободных людей, заключённый ради соблюдения права и общей пользы».

*Синонимом естественных прав человека в XVIII-XIX вв. становится свобода индивида*, свобода как естественное качественное состояние. В частности, **Дж. Локк** отражал идеи зарождающегося либерализма. В его учении идеи естественного права и договорного происхождения государства интерпретируются в духе утверждения и защиты прав и свобод личности, разделения властей, правовой организации государственной власти, господства права в общественной и политической жизни. В учении **И. Канта** (1724-1804 гг.) прослеживается мысль о том, что естественное право человека на свободу неразрывно связано с необходимостью подчинения правовым законам, что реализация права на сво-

боду возможна только в условиях правового государства, в котором господствует закон.

Важной идейной предпосылкой теории социального государства явилась философия Г. Гегеля (1770-1831 гг.), осуществившая духовный переворот в понимании роли государства. Учение Гегеля ценно тем, что в нём преодолевается тот крайний индивидуализм, к которому привело развитие буржуазной концепции прав человека как естественных, врождённых и неотчуждаемых прав, включая неограниченную свободу индивида. К либеральным учениям, развивающим подобные идеи, Гегель относился весьма осторожно: «Когда мы слышим, что свобода состоит вообще в возможности делать всё, что хотят, то мы можем признать такое представление полным отсутствием культуры мысли, в этом представлении нет ещё ни малейшего даже намёка на понимание того, что есть в себе и для себя свободная воля, право, нравственность». По Гегелю, государство – это основа и средоточие конкретных сторон жизни людей: права, искусства, морали, религии, и поэтому оно является её формой общности, определяющим содержанием которой является сам дух народа, одушевляющий действительное государство. *Именно в государстве индивиды предназначены вести всеобщий образ жизни.* Однако наряду с этим существуют частные проявления людей – особенное удовлетворение потребностей и интересов, особенное поведение, все они составляют иную область, отличную от государства, – *гражданское общество.* Смещение государства с гражданским обществом означает, по Гегелю, признание интереса единичных людей как таковых, окончательной целью, для которой они соединены. Здесь Гегель остановился в шаге от интерпретации социального государства как такового. Этот шаг теоретически был сделан соотечественником Г. Гегеля – Лоренцем фон Штейном.

### **Концепция социального государства Лоренца фон Штейна**

Возникновение теории социального государства связано с работами ряда немецких мыслителей XIX в. – Ю. Оффнера, Ф. Наумана, А. Вагнера и некоторых других. Однако концепция их соотечественника – философа, историка, экономиста Лоренца фон Штейна (1815-1890 гг.) является первой научной кон-

цепцией социального государства, содержащей новационные для своего времени идеи о роли и функциях государства. Он изложил их в двух своих работах: «История социального движения Франции с 1789 года» и «Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии».

*В основе концепции социального государства Л. Фон Штейна лежат предметные социально-философские взгляды на природу и назначение личности, общества и государства, а также на их соотношение между собой.*

***Л. фон Штейн выстраивает свои суждения следующим образом:***

- исконным предназначением человека является стремление к господству над окружающим миром, к обладанию умственными и вещественными благами. Но единичный человек ограничен в его реализации условиями своей жизни;

- для того, чтобы это стало возможным, люди должны жить и действовать в общежитии. Целью общежития является личность, поэтому жизнь общежития и личности однородна, хотя само общежитие имеет самостоятельное существование и волю, представленных государством;

- таким образом, человеческое общежитие содержит в себе два элемента: государство как выражение всеобщей воли и общество как органическое единство человеческой жизни, приводимое в движение системой потребностей.

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

На основе этих рассуждений Л. фон Штейн ***определяет основной принцип деятельности государства, на котором строится теория социального государства:***

- развитие отдельных личностей, составляющих государство, определяет степень развития самого государства. Объясняется это тем, что государство –

это совокупность воли и действий всех отдельных личностей, высшая личность, предназначенная к высшему развитию.

Л. фон Штейн определяет **два условия** осуществления этого 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 на это участие;

*второе условие* – это деятельность государства, которая проявляется в форме государственного управления. Своей «чистейшей формы» государственное управление 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 её назначению, когда государство живёт 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».

Наряду с принципом государства в человеческом общежитии действует и *принцип общества*, имеющий иную направленность.

Как и государство, общество берёт своё начало в потребности отдельной личности и, как государство, служит её назначению. Однако общество делает это принципиально иным способом: если государство связывает отдельные личности в личное единство, то общество соподчиняет одни личности другим. В результате разных интересов происходит социальное расслоение, каждая личность стремится занять как можно более высокое положение в обществе. Это расслоение сводится к интересу собственности и труда, форма общества определяется распределением собственности и отношениями зависимости.

Принцип общества основан у фон Штейна на эгоизме и заключается в подчинении одних людей другим, в совершенствовании первых за счет вторых. Тогда как принцип государства состоит в возвышении личности к свободе, к личному развитию.

Эти два противоположных полюса человеческого общежития взаимно отталкиваются друг от друга и борются между собой, их противоположность присутствует во всей жизни общества. Но противоположность принципов не приводит к взаимоуничтожению общества и государства, так как и общество, и государство имеют единую основу – человека как личность.

Тем не менее, вся жизнь общежития проходит в борьбе между обществом и государством. Противоположность между принципом государства и принципом общества 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 жизненных условий низших классов главной задачей государственного управления – это и есть провозглашение новой социальной роли государства в истории человечества.*

Однако на этом пути есть существенный барьер – сопротивление богатых слоёв общества, которые стремятся к власти, чтобы не допустить этого социального выравнивания в государстве.

Решение этой проблемы основано у Л. фон Штейна на двух условиях:

- первое – свобода личности, которая заключается в приобретении общественных имуществ и пробуждении сознания о подобающей роли свободной личности в обществе и государстве посредством образования. Стремление к знаниям органически присуще каждой личности и обусловлено врождённой способностью. Именно из наличия этой способности и вытекает принцип теоретического равенства людей. Приобретая знания, человек способен улучшать

своё материальное положение, изменять социальное положение. Образование, по Штейну, является не только необходимым, но и независимым от общества началом развития свободы;

- второе – осуществление политической реформы, результатом которой должно стать правовое равенство классов.

Суть социального вопроса, как считал Л. фон Штейн, состоит не в уничтожении 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. Философская доктрина Штейна доказывала необходимость трансформации государства.

*Целью концепции социального государства Л. фон Штейна была попытка разрешить обострившийся «социальный вопрос» средствами самого государства. Он полагал, что 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.*

Он предполагал ***различные возможности поведения государства в условиях обострения социальных противоречий:***

*первая возможность* – это путь организации труда: становясь предпринимателем, государство передаёт создаваемую рабочими прибыль самим рабочим;

*вторая возможность* – это путь организации кредита, когда государство безвозмездно даёт каждому рабочему капитал, соразмерный его рабочей силе. Для этого государство должно взять этот кредит у экономически господствующего класса;

*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 превращает

государство в социальное, которое позволит обеспечить каждому человеку условия благосостояния.

Таким образом, миссия государства заключается в выполнении двух основных задач:

- способствовать свободному межклассовому движению;
- помогать тем, кто терпит лишения.

*Сущность социального государства Л. фон Штейн* определял так: «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 счёте, развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве».

## **§ 2. ВОПЛОЩЕНИЕ ИДЕИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В РАЗВИТЫХ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ СТРАНАХ**

В параграфе использованы материалы работы Л.Н.Кочетковой [18,98-117]

Первые нормативные акты, имеющие социальную направленность, стали появляться в европейских странах ещё в конце XVIII – первой половине XIX вв., но в качестве самостоятельных отраслей трудовое право и право социального обеспечения оформились только в XX столетии. Это объяснялось тем фактом, что предприниматели зачастую просто не желали ограничивать себя нормами закона и собственной ответственностью перед работниками. Первоначально государство предоставляло работодателям и работникам возможность самостоятельного урегулирования трудовых отношений и предоставления социальных гарантий в рамках договора найма рабочей силы. Однако постепенно, в результате длительной борьбы трудящихся и появления ряда объективных факторов политико-экономического характера происходит формирование особой группы норм, регулирующих трудовые отношения и связанные с ними от-

ношения по социальному обеспечению. Обособление этих норм происходит в XX в. после Первой мировой войны. В частности, социальная политика стала официальной доктриной и была закреплена в Конституции Веймарской республики в Германии (1919-1933 гг.) и Конституции Чехословакии в 1920 г. В первой трети XX в. принципы социального государства стали нормами многих государств мира. Законы, связанные с социальным и медицинским страхованием, пенсионным обеспечением, пособиями по безработице, семейными пособиями и страхованием от несчастных случаев были приняты в Австрии, Австралии, Дании, Канаде, Италии, Новой Зеландии, Норвегии, СССР, США, Франции, Швеции.

*В 1930 г. Г. Геллер ввёл понятие «социальное правовое государство», которое акцентирует право гражданина на социальные гарантии со стороны государства.*

Констатация правовой природы социального государства фактически закрепила за государством его социальные функции. Социальные функции государства не просто приобрели правовые основания, но стали ведущими для государства, трансформируя, в свою очередь, правовую базу государства. Личные права человека стали краеугольным камнем всей правовой системы государства, определяя через избирательное право – власть, через гражданские права – политическую природу государства и его социальные обязанности, через социальные права – его социальные функции. Правовой фундамент придал социальным функциям обязательный характер. Социальные функции стали неотъемлемой частью функциональной структуры государства. Произошла окончательная передача социальных функций от общества к государству.

Определение социального государства как правового явилось принципиальным для определения нового социального качества государства. Впервые в истории свобода и равенство для разных социальных слоёв общества наполнялись правовым содержанием и право на достойную жизнь для слабых и малоодарённых было обеспечено через компромисс с удачливыми и обеспеченными.

*Характерной чертой этого исторического периода стало закрепление в сознании людей идеи государства как института, способного разрешать общественные противоречия не путём насилия, а путём умеренных социальных реформ.*

Наиболее полной реализации эта идея достигла в Швеции. Ещё в 1928 г. председатель СДРП Швеции **П.А. Ханссон** изложил своё понимание сути социального государства. Он отмечал, что общество и государство являются единым целым, «общим домом шведов». В этом общем доме нет и не может быть угнетателей и угнетённых, насилия и вражды, униженных и обездоленных. Основой совместной жизни шведского народа должны быть взаимопомощь, равенство, забота ближних, сотрудничество людей. На первом этапе становления социального государства главной целью, основным лозунгом и направлением деятельности была борьба с бедностью.

В это же время во Франции принимаются ряд законов о труде, социальном страховании и социальной помощи нуждающимся. Закон 1930 г. предусматривал возможность страхования на случай старости, болезни, материнства, инвалидности, смерти. В 1932 г. был принят закон, который учредил семейные пособия для наёмных работников, имеющих детей.

*Следующему этапу развития идеи социального государства* положил начало доклад в английском парламенте **лорда У.Г. Бевериджа** «Полная занятость в свободном обществе», с которым он выступил в 1942 г. *В нём были изложены основные принципы «государства благосостояния», впервые обоснована идея гарантированного единого минимального дохода, подчёркнута связь социальной политики с экономической политикой, нацеленной на обеспечение полной занятости населения. С этого времени термин «государство благосостояния» – welfare state – стал в англоязычных странах синонимом социального государства.*

Во Франции в 1945 г. был принят ордонанс (правительственный акт) о создании системы всеобщего социального обеспечения. В 1946 г. новые социально-экономические принципы были закреплены в преамбуле французской

Конституции. В послевоенном французском законодательстве был принят ряд ордонансов и законов, в частности, «О создании комитетов предприятий», «Об организации социального обеспечения», «О коллективных договорах и коллективных трудовых спорах».

В других странах Западной Европы и Америки в послевоенный период шёл усиленный поиск пути для реформ, который бы балансировал между полным отрицанием концепции «laissez-faire» (либеральной доктриной справедливости) и марксистской теорией, постулировавшей принципиальную невозможность разрешения общественных проблем в рамках капиталистической системы хозяйствования – это был поиск своего рода «среднего пути», пути социальных реформ в рамках капитализма.

В целом, «государство благоденствия», предложенное лейбористской партией в Англии, создавало реальные условия для капиталистического пути развития общества с учётом интересов как бизнеса, так и других социальных слоёв, имеющих проблемы с собственным обеспечением достойных условий жизни, не доводя эти проблемы до уровня подрыва основ существования капиталистической системы.

*Ко второй половине XX столетия правовые нормы, касающиеся гарантий социального обеспечения, оформляются в качестве самостоятельной отрасли. Впервые формула «социального правового государства» появилась на конституционном поле Европы в 1949 г. в Федеративной Республике Германии. Её смысл заключался в том, что правовое государство ответственно за обеспечение в стране социальной справедливости. После ФРГ к такому решению пришли многие другие страны Западной Европы: в 1958 г. – Франция, в 1972 г. – Швейцария, в 1973 г. – Греция, в 1975 г. Швеция, в 1978 г. – Испания.*

В статье 20 Основного закона ФРГ провозглашалось, что она является «демократическим и социальным федеративным государством», в статье 14 было подчёркнуто, что частная собственность имеет социальную обусловленность: «Собственность обязывает. Пользование ею должно одновременно служить общему благу», то есть конституционно определялись цель и магистраль-

ные направления развития страны. Регуляция социального правового устройства закреплялась в землях ФРГ: «Конституционное устройство в землях должно соответствовать принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего Основного закона. В землях, округах и общинах народ должен иметь представительство, созданное в результате всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов. В общинах выборный орган может быть заменён общинным собранием».

Период до 60-х гг. XX в. ознаменовался, с одной стороны, углублением теории социального государства или государства благоденствия, с другой – практической реализацией идеи социального государства на национальном уровне. Одним из ведущих направлений социальных функций на данном этапе стало предоставление государством социальных услуг: обеспечение занятости, социальный патронаж, формирование жизненной среды для инвалидов, программы реабилитации для отдельных социальных групп, государственные программы поддержки и создания необходимых жизненных условий для отдельных категорий людей и регионов.

Особенностью социальных услуг, предоставляемых государством, является то, что они не просто компенсируют человеку «разрыв» между его материальными возможностями и определённым стандартом жизни, но активно формируют условия достижения последних. При этом государство ответственно за обеспечение равных социальных возможностей для всех социальных групп населения. Суть этапа социальных услуг состоит в переходе государства от пассивной к активной социальной политике.

В Швеции в 60-е годы был введён принцип «солидарной зарплаты», суть которого состояла в выравнивании уровня заработной платы по отраслям производства, что служило гарантией справедливого распределения доходов. Современное представление о задачах социального государства в области социальной политики нашло отражение в программе Социал-демократической рабочей партии Швеции и шведских профсоюзов, которая состоит из трёх разделов:

1. Социальные инвестиции на нужды будущего развития, т.е. меры, обеспечивающие, во-первых, воспитание и обучение подрастающего поколения и, во-вторых, развитие и совершенствование системы здравоохранения;

2. Оказание различных видов материальной помощи в виде пособий на детей, жильё, лекарства и т.д.;

3. Оказание материальной помощи при различных несчастных случаях на производстве.

*Главными целями социального государства* на современном этапе, по мнению шведских социал-демократов, являются:

- справедливое и равномерное распределение доходов, обеспечение всем гражданам достойных условий жизни;

- вмешательство в отношения между различными классами шведского общества для улучшения условий жизни в первую очередь наименее обеспеченных слоёв общества, защита интересов трудящихся;

- стимулирование экономического роста с помощью регулирования потребления определённых слоёв общества.

*Механизмами реализации этой политики выступают:*

- централизованное коллективно-договорное регулирование отношений профсоюзов и предпринимателей;

- централизованное регулирование заработной платы;

- централизованное принятие решений об использовании против предпринимателей и государства такого сильного оружия трудящихся, как забастовки;

- исключение влияния на решение правительства и профсоюзов со стороны военно-промышленного комплекса;

- механизм модели «настроен» на реализацию политики социального консенсуса, направленной на расширение прав трудящихся на производство, укрепление общественного, коллективного сектора экономики, повышение социальной защищённости трудящихся.

*Существенный практический и теоретический вклад в развитие концепции социального государства внёс канцлер ФРГ Людвиг Эрхард (1987-1977 гг.), который в 50-60 гг. XX столетия в Западной Германии провёл широко-масштабную экономическую реформу, в корне преобразовавшую социально-экономическую жизнь в стране.*

В основе его взглядов лежала концепция «социального рыночного хозяйства», которая была возведена в ранг официальной государственной доктрины и являлась основой экономической программы Христианско-демократического союза. По мнению Л. Эрхарда, социальное рыночное хозяйство должно стать не только теорией, но и методом, позволяющим радикально изменить облик страны.

*Суть модели социально-ориентированного рыночного хозяйства состоит в следующем:*

- целевой установкой является высокий уровень благосостояния всех слоёв населения;
- путь к достижению этой цели лежит через процесс свободной рыночной конкуренции;
- активная и ответственная роль в создании предпосылок и условий для такой конкуренции отводится государству;
- высокий уровень благосостояния служит основой для развития гражданских свобод и демократии.

Социальная ориентация рынка предполагала, прежде всего, выбор общественных приоритетов, целенаправленное стимулирование определённых сфер и направлений деятельности. Л. Эрхард справедливо полагал, что не может быть никакого социального развития рынка без экономического прогресса. Ставка была сделана на развитие производства, не на перераспределение продукции, а на обеспечение всем трудящимся постоянного повышения заработной платы в соответствии с ростом производительности труда.

Важным аспектом социальной политики ФРГ стала налоговая политика. Её кредо – освобождение от налогов всех социально слабых слоёв общества,

отказ от повышения косвенных налогов, осуществление финансирования социальных программ за счёт высокого налогообложения и лишения некоторых субсидий наиболее богатых граждан. Одновременно во имя улучшения условий жизни действительно нуждающихся были внесены законопроекты о пособиях для квартиросъёмщиков, социальной помощи престарелым и т.д. За время реформ выплата пенсий и других государственных пособий выросла в несколько раз.

Государство целенаправленно и активно вмешивалось в социально-экономический процесс. Но направление, характер и способы такого вмешательства были чётко ориентированы на формирование «социального рыночного хозяйства». *Именно при канцлере Л. Эрхарде в широкий научный оборот вошёл термин «социальное государство» – это такой тип государства, которое проводит сильную социальную политику в интересах своих граждан. Оно, по Эрхарду, противоположно государству монетаристского или либерального типа.*

Идея государства всеобщего благоденствия возникла и развивалась благодаря резкому повышению уровня жизни развитых индустриальных стран во второй половине XX столетия, когда система страхования социальных рисков практически полностью компенсировала неопределённость будущего. *Государство всеобщего благоденствия наилучшим образом обеспечивало сплочённость общества и реализацию основных социальных принципов. Взяв на себя новую по сравнению с предыдущим периодом функцию обеспечения высокого уровня жизни всех членов общества, государство сделало эту функцию доминирующей.*

Высокий уровень обобществления социального страхования в тот период существенным образом трансформировал другие социальные функции, в том числе большинство социальных услуг: страхование по безработице, медицинское страхование, пенсионное обеспечение. В конце 80-х гг. XX в. в большинстве стран отошли от индивидуального контрактного страхования соответ-

вующих рисков в сторону социальной помощи, в том числе и социальным группам, которые не платят социальные взносы.

Характеризуя этот исторический этап как период максимального развития страховых принципов, стоит подчеркнуть, что определяющим для государства всеобщего благоденствия *стал принцип солидарности*. Именно им обусловлена всеобщность социальной поддержки, ориентация на универсальные показатели качества жизни и преимущественное использование механизмов финансирования рисков на солидарной основе.

В середине 70-х гг. XX в. в Западной Европе начался спад конъюнктуры, а вместе с ним закончился золотой век экономического роста. Стагнация, рост безработицы и демографические проблемы уменьшили возможности финансирования социальной сферы, заметно усилив сопротивление дальнейшей экспансии социального государства.

Стал нарастать кризис системы социального страхования, лежащей в основе государства всеобщего благоденствия. Он заключался в том, что принципы солидарности и справедливости основываются на представлениях о случайности и равновероятности всевозможных рисков для всех граждан, что не может соответствовать современным реалиям. Повышение роли вертикального перераспределения между группами граждан с различными доходами вопреки изначально заложенному в страховании горизонтальному перераспределению и разрыв между величиной взносов и уровнем социальных выплат, а также предоставление пособий группам населения, вообще не платившим социальных взносов (иммигранты), породило негативное отношение к принципам социального страхования. Ухудшение демографической и экономической ситуации обусловило недостаточность страховых социальных фондов и стремление государства в критических ситуациях брать на себя бремя расходов, что вело к искажению принципов финансирования социальных выплат и замене принципа солидарности принципом возмещения ущерба.

Период с начала 80-х до середины 90-х гг. XX в. можно назвать периодом деструкции и кризиса государства всеобщего благоденствия.

С середины 90-х гг. XX в. и в первых десятилетиях XXI столетия начинают складываться новые представления о социальном государстве как механизме снятия противоречий между законами рынка и социальными целями. Новую жизнь в концепцию социального государства вдохнула Россия, провозгласив себя социальным государством.

В отличие от государства всеобщего благоденствия, современное социальное государство стремится отказаться от своей патерналистской роли, ориентируясь на устранение иждивенчества и создание благоприятных социальных условий, прежде всего, путём формирования социально ориентированного рыночного хозяйства.

Произошёл сдвиг в понимании социального государства как государства *субсидиарного*, то есть такого, которое не стремится всё взять на себя, а скорее, предоставляет возможности для самостоятельности граждан и их объединений, рассчитанное на то, что люди должны уметь заботиться о себе сами, оставляя за собой право и обязанность вмешиваться в процесс, когда люди по ряду причин не могут решать свои проблемы самостоятельно. В обосновании такого подхода служат созданные условия по получению льготных кредитов для открытия собственного дела, налоговые льготы для малого бизнеса и т.п.

Понимание необходимости укрепления социального государства существует во многих странах, которые предметно осознают всю важность его защитных функций для обеспечения стабильности внутривнутриполитической и международной обстановки. Экономическая ситуация в ряде стран Европы с конца первого десятилетия XXI столетия достаточно отчётливо показала, что нарушение баланса социальных интересов различных групп населения и государства чревато негативными последствиями не только для отдельной страны, но и целой системы государств – Европейского Союза.

### § 3. ОСОБЕННОСТИ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВА ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ – *Welfare State*

Расцвет концепции государства всеобщего благосостояния приходится на середину XX в. и во многом обусловлен достижениями научно-технического прогресса и производства в развитых индустриальных странах Запада.

*В английских словарях предлагается следующее определение термина Welfare:*

- состояние обеспеченного здоровья, питания и удобств;
- организация мер для поддержания жизненных условий, необходимых для жизни людей;
- получение общественной финансовой помощи в условиях лишений и нужды.

Соответственно, *понятие Welfare State* трактуется как государство, в котором правительство принимает на себя принципиальную ответственность за обеспечение основных социальных нужд его граждан.

На современный момент «государство благосостояния» – *Welfare State* – в учёном мире и для политиков означает:

- синоним системы обеспечения социальных потребностей общества;
- оптимальное сочетание свободных рыночных экономических отноше-

ний и участия правительственных институтов в решении социальных вопросов.

В западноевропейской науке в XX столетии рядом учёных была предпринята попытка типологического анализа *государства благосостояния*. Наиболее удачно классификация этого уровня признана в работах английского исследователя Г. Эспинг-Андерсена. Обобщив значительный исторический и экономический материал он выделил типы или «режимы капитализма всеобщего благосостояния», исходя из того, что *в различных странах социальная политика строилась вокруг определённых внутренне связанных принципов, определяющих а) природу государственного вмешательства, б) расслоение социальных групп, в) предел, после которого рыночное распределение заменялось бюрократическим распределением материальных благ*. Такой подход в концепции

Эспинг-Андерсена обозначался понятием *de-commodification*: *де-коммодификация* (де-товаризация, растоваривание) – замещение принципа рыночного приобретения товаров и услуг их бюрократическим распределением. Де-коммодификация имеет место тогда, когда та или иная *услуга предоставляется индивиду государством как право*, при условии, что он не может поддерживать свой уровень благосостояния посредством участия в рыночных отношениях. Иначе говоря, де-коммодификация человека – отделение его жизненных возможностей от его способности оплатить их продажей своего труда на рынке и появления у него социальных прав, данных ему государством как гражданину без предметной оценки его деятельности [25].

На основе этих факторов Г. Эспинг-Андерсен выделил *три типа государства благосостояния*:

- *неолиберальный* – американский;
- *социально-демократический* – скандинавский;
- *консервативно-корпоративистский* – франко-германский.

Работы Эспинга-Андерсена определили направление исследований в области социальной политики на рубеже XX-XXI веков. Его концепция стала рассматриваться в качестве классической, а предпринятая им попытка классификации режимов благосостояния побудила многих учёных следовать этим путём.

В работах Эспинг-Андерсена отмечена *роль общественного фактора в формировании моделей государства благосостояния*. Один из источников, определяющих различия типов государств всеобщего благосостояния – политическая сила трудовых движений в различных странах.

С этой позиции, источники и размер помощи государств благосостояния своим гражданам зависят от политических сил и особенно объединений, которые могут формироваться между различными социальными силами (классами). Там, где средний класс убеждён, что в его интересах поддержать потребности рабочего класса в расширении государства благосостояния, как в скандинавских странах, частный сектор услуг переполняется и средний класс сосредоточивается на качественном проникновении в государственный сектор. Если же интересы рабочего класса представлены недостаточно, как, например, в США,

или интересы среднего класса переместились с государственного обеспечения на частный сектор, как в Великобритании, тогда достижения и качество обеспечения государством социального благосостояния пострадают. Здесь важен момент участия институтов гражданского общества в становлении и развитии государства всеобщего благосостояния.

*Вопрос о роли институтов самоорганизации граждан в программе построения Welfare State ставился исследователями гражданского общества – Л. Саламоном и Х. Анхейером.* Они рассматривали варианты происхождения гражданского общества и высказали ряд предположений о соответствии между режимом благосостояния и характером развития гражданского общества. Была предпринята попытка каждому режиму благосостояния поставить в соответствие некий «режим гражданского общества». Они отмечали, что вопрос взаимодействия между государственным сектором и гражданскими институтами часто рассматривается через призму соперничества и конфронтации, упуская из виду возможности сотрудничества.

К позитивам деятельности общественных организаций исследователи относили их способность к мобилизации политического давления на правительство с целью стимулирования его участия в решении социальных вопросов, а также обеспечения себе соответствующего места в распределении ответственности за удовлетворение коллективных нужд.

Л. Саламон и Х. Анхейер предложили *собственную типологию* государства всеобщего благосостояния, построенную на развитии теории *Welfare Regime* с выделением четырёх моделей и учётом организаций гражданского общества: *либеральную, корпоративную, стейтистскую и социал-демократическую*[25].

*Либеральная модель* характеризует относительно незначительное участие государства в финансировании коллективных потребностей, а также высокий уровень активности гражданских организаций. Эта модель развития организаций реализуется тогда, когда доминирующую роль в социальной системе играет средний класс, а оппозиция, формируемая из представителей традици-

онных элит – землевладельцев или сильных рабочих движений, либо вообще не существует, либо остаётся под контролем.

**Корпоративная модель** отличается высоким уровнем участия государства в финансировании социальных услуг, но одновременно также высоким уровнем участия общественных организаций в их оказании. Эта модель развития организаций возможна тогда, когда господствующие элиты выражают волю к поддержке целей социальной политики, признанных государством и общественными организациями.

**Стейтистская модель** – в ней государство играет ведущую роль в проведении социальной политики, хотя и ограничено по ряду направлений. Привилегированная позиция государства в социальной сфере обеспечивается поддержкой промышленных элит. Участие общественных организаций в оказании социальных услуг невелико. Обе стороны сильно ограничены в своих действиях.

**Социал-демократическая модель** развития организаций отличается государственной системой финансирования и оказания социальных услуг при ограниченном участии общественных организаций. Эта модель развития общественных организаций реализуется тогда, когда доминирующая роль в социальной системе принадлежит представителям рабочего класса, а также политическим группировкам, находящимся в союзе с ними.

### **Типология благосостояния**

**О. Каганс и М. Шалева**

Автор	Метод	Типы режимов благосостояния			
		<i>Либеральные</i>	<i>Консервативные</i>	<i>Социал-демократические</i>	<i>Радикальные</i>
О.Каганс, 1994 г.	Кластерный анализ 15 стран	Канада США	Австрия Германия Италия Япония Нидерланды	Дания Финляндия Норвегия Швеция	Австралия Ирландия Новая Зеландия Великобритания  <i>Неопределёвшиеся</i>

М.Шалев 1996 г.	Фактор- ный анализ 18 стран	Канада Япония Швейцария США	Австрия Бельгия Франция Ирландия Италия	Дания Финляндия Норвегия Швеция	Австралия Германия Нидерланды Новая Зеландия Великобритания
--------------------	--------------------------------------	--------------------------------------	---	--	---

Страны Западной Европы во второй половине XX в. реализовывали различные модели социальной политики. Однако финансовые проблемы, с которыми столкнулось большинство экономически развитых стран в начале-середине 1990-х гг., наложили определённый отпечаток на тенденции осуществления социальных функций общественных систем. Так, государства со значительными объёмами финансирования социальных расходов за счёт бюджетной системы стали более активно использовать систему социального страхования и вводить элементы платности в системе государственных услуг социального назначения. Одновременно в странах с акцентом на финансирование социальных услуг за счёт страхования стала просматриваться тенденция к расширению участия бюджетных источников. Активная и масштабная социальная политика, проводимая в государствах с экономикой рыночного типа, на могла не сказаться там на общей рыночной и конъюнктурной ситуации, на темпах экономического роста[25].

Теоретический спор по вопросам политики сокращения социальных обязательств государств приобрёл новую остроту в 1990-х гг. после публикации в 1994 г. работы **П. Пирсона**. Он сравнивал попытки правительств Великобритании и США ослабить основы государства всеобщего благосостояния. Обе попытки были неудачны. Чтобы объяснить «устойчивость» социально-ориентированного государства, П. Пирсон *разрабатывает собственную теорию «новой политики государства всеобщего благосостояния»*, согласно которой «старая политика» расширения, в том числе концепция социально-экономического функционализма и классовая теория властных ресурсов, не учитывают новые факторы, появившиеся после окончания «золотого века» государства благосостояния.

П. Пирсон строит своё объяснение устойчивости государства всеобщего благосостояния на двух основных положениях: 1) стойкой общественной поддержке и 2) институциональной инерции этого государства.

Какой бы устойчивостью, по Пирсону, ни отличалось государство всеобщего благосостояния, кризисные трансформации последней трети XX столетия не прошли бесследно для этой модели общественного устройства, и в частности, обусловили повышение интереса к деятельности институтов самоорганизации граждан, включая благотворительные организации, фонды и частных благотворителей.

Социальное государство проявило свои негативные стороны и стало в какой-то мере само себе неприятелем. Улучшая жизненные условия, оно поддерживало в людях чувство ожиданий и растущее недовольство низким уровнем услуг, которые было способно им предоставить. Парламентские выборы в ряде европейских стран – ФРГ, Бельгии, Великобритании, Норвегии, Франции и в США в конце 1970-х – начале 1980-х гг. повлекли за собой смену курса и введение программ, сокращающих расходы на социальные нужды[25].

Дискредитация правительственных программ, сокращение бюджетов на социальные нужды привели к активизации других способов решения социальных проблем: активизировались фонды, некоммерческие организации.

Известный британский социолог **Н. Роуз** в 1996 г. обратился к вопросу о путях развития государства всеобщего благосостояния и месте институтов гражданского общества в условиях кризиса концепции *Welfare State*.

Он сделал вывод, что почти во всех развитых промышленных странах, от Швеции до Новой Зеландии, старая вера в «государство всеобщего благосостояния» подвергается критике и концепции социального государства претерпевают изменения. В них предполагаются:

- 1) приватизация общественных благ и функций благосостояния,
- 2) перевод медицинского обслуживания на частную основу,
- 3) социальное страхование и пенсионное обеспечение,

- 4) образовательные реформы, которые приводят к конкуренции между школами и колледжами,
- 5) внедрение в государственный аппарат новых методов управления, которые использовались до этого в частных организациях,
- б) новые договорные отношения между компаниями и их поставщиками, и между специалистами и заказчиками,
- 7) акцент на личной ответственности индивидов, их семей и объединений для их же собственного благополучия в будущем и принятии активных мер для его обеспечения[25].

Происходящие изменения, по мнению Роуза, не могут не оказывать влияния на саму теорию Welfare State. Концептуальный аппарат государства всеобщего благосостояния составляли такие понятия, как социальное государство, социальное страхование, социальное обслуживание, социальные выплаты, социальная защита и т.п. Государство всеобщего благосостояния было воплощением идеи социального. Кризис государства всеобщего благосостояния предполагает коррекцию этих понятий.

Суть изменений как концепции Welfare State, так и практики государства всеобщего благосостояния должна заключаться в расширении роли и позиций институтов самоорганизации граждан – НКО, совместно с государством:

√ НКО – один из субъектов, страхующих от социальных рисков и помогающих людям, попавшим в сложную ситуацию, таким образом, институты «гражданского общества» становятся фактором системы благосостояния и включаются в систему «семья – государство – рынок»;

√ НКО – медиатор во взаимодействии этих трёх субъектов.

Примеры такой деятельности уже давно есть в Европе. В частности, в Швеции в 1994 г. был принят базовый закон, определяющий политику в отношении инвалидов. В нём предусматривалось, что к 2000 г. в стране не должно остаться никаких специальных заведений для людей с ограниченными возможностями. Тем, кому нужен постоянный уход, положен персональный помощник, работу которого оплачивает государство. На данный современный момент

– первая четверть XXI в., среди организаций, которые обучают и представляют таких ассистентов, есть пользовательский кооператив «JAG» основанный и возглавляемый людьми с ограниченными возможностями. Однако, люди, которые всё время должны получать помощь, могут жить в групповых домах, рассчитанных на пять человек. Так, организация под названием «Medis5» организует работу различных кружков для людей с ограниченными умственными возможностями. Здесь всё поставлено профессионально – кружками руководят художники, музыканты и режиссёры. Финансирование такой работы осуществляется в Швеции за счёт очень высоких налогов с граждан – до 30% с доходов, которые в этом государстве тоже немаленькие[25].

Через такой подход осуществляется переход к концепту *Welfare Mix* – смешанной системы всеобщего благосостояния.

***Преимущества этой концепции:***

- большая, чем у бюрократии, зависимость от доверия граждан, способствующая более тщательному подходу к предоставлению услуг, учёту местных особенностей организациями локального уровня и большей прозрачности расходования средств;
- способность предоставлять редкие услуги небольшим социальным группам, которые не могут обслужить ни рынок (в силу их немногочисленности), ни государство (в силу его сосредоточения на крупных задачах);
- органичное сочетание благотворительности (мер пассивной защиты) и всего многообразия активных мер защиты – от реабилитации до обучения и включения в волонтерскую деятельность, то есть потенциально более высокая эффективность в работе с теми уязвимыми группами, которые имеют шанс перестать нуждаться в помощи;
- положительные экстерналии от аналогичной государству работы: повышение уровня доверия, солидарности, участия (в демократических процедурах принятия решений) [25].

*В странах Европейского Союза принят Кодекс социального обеспечения*, содержащий систему социальных норм, гарантирующих всем категориям граждан равные социальные права, в частности, пенсионное обеспечение, страховые выплаты.

## ГЛАВА V

# ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

*Правовое государство* – демократическое государство, организация и деятельность которого основаны на естественном праве и связаны с его сознательным применением.

Термин «*правовое государство*» произошёл от немецкого *Rechtsstadt* в XVIII в., что обозначало доктрину, выдвинутую И. Кантом, согласно которой действия государства должны быть подчинены конституции страны. При этом конституция должна ставить целью государства обеспечение мирной счастливой жизни его граждан при условии обеспечения прав их собственности. Народу должна принадлежать законодательная власть, которой подчинена исполнительная; судебная власть назначается исполнительной. Тем самым должно осуществляться равновесие властей, а не простое их разделение. Понятие «*правовое государство*» (*Rechtsstadt*), инициированное И. Кантом, в юридической литературе Германии утвердилось в первой трети XIX в. благодаря Роберту фон Молю. В англо-саксонской терминологии «*правовое государство*» получило закрепление как *the legal state* или *the law-bound state*. Правовое государство требует развития институтов гражданского общества, с которыми оно строит отношения на основе равенства, поэтому к нему неприменимо традиционное определение государства, как некой формы организации общества.

Традиционное государство, в силу его сущности, используя механизм государственного управления, всегда будет стремиться к реализации своих целей и задач посредством власти. Это свойство государства, которое явилось с момента его зарождения. Процесс демократизации существенно обновил механизм государственного властвования. Общество, посредством своих граждан, созданных ими неправительственных институтов и организаций, предметно коррелирует решение государственных вопросов. Тоталитаризм постепенно нивелируется как механизм государственного властвования, авторитаризм приобретает социальные черты, а демократизм выходит на первое место в решении государственных проблем. Этот процесс продолжается, остановить его невозможно, так как он объективен. Вопрос в

том, насколько он длителен для того или иного государства. Если в этом процессе будут доминировать социальные приоритеты верховной власти с опорой на право, то можно предположить, что исторические перспективы становления правового социально ориентированного государства вполне реальные.

*В России правовое государство является понятием и основополагающей нормой, закреплённой в Конституции страны.*

**Ст. 1 Конституции РФ** гласит: «Россия есть демократическое правовое государство с республиканской формой правления». Согласно Конституции в российском государстве господствует право, верховенствует закон, признаются права и свободы человека, существует принцип разделения властей.

**§ 1. История становления правового государства** **74**

**§ 2. Сущность правового государства и современность** **80**

## **§ 1. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА**

Идея правового государства впервые возникла в эпоху античности. Мыслители античности – Демокрит, Сократ, Платон, Аристотель, Цицерон – пытались выявить такие связи между правом и государственной властью, которые бы обеспечили гармоничное функционирование общества той эпохи. Они считали, что *наиболее разумна и справедлива лишь та политическая форма общежития людей, при которой закон общеобязателен как для граждан, так и для самого государства.*

Государственная власть, признающая право и одновременно ограниченная им, по мнению античных философов, считается справедливой. Однако в Древней Греции правовое государство не состоялось, поскольку там отсутство-

вало верховенство права, а действовали городские собрания, устанавливавшие свои нормы, вплоть до смертной казни. Впервые принципы правового государства были отчасти реализованы в Древнем Риме. В период республики там была создана сильная и независимая судебная власть, обеспечивалось равенство граждан перед законом. Мощь Рима была в немалой степени обеспечена именно наличием правового государства и гражданского общества, а его падение – нивелированием этих институтов.

Правовое государство как институт в Древнем Риме пришло в упадок в Шв., однако идея верховенства права сохранилась. В Европе, в отличие от стран Востока, в течение всего Средневековья социальные, юридические и иные отношения, как правило, оформлялись в виде письменных законов или договоров. Со времён Рима продолжали действовать многие правовые установления, которые правители были не вправе отменить. Существенную роль в развитии права сыграла унификация и кодификация правовых установлений, проводившаяся папами в XI-XIII вв., а также провозглашение папой Григорием VII верховенства канонического права над королевской властью и его распоряжение о преподавании права в университетах.

Формирование концепции верховенства права в Новое время было инициировано конфликтом нарождающегося гражданского общества и абсолютистского феодального государства, претендующего на деспотическую власть. Смысл теории права Нового времени – оградить нарождающуюся частную сферу от произвольного вмешательства в неё государства. Особое место в разработке этих идей принадлежит мыслителям, просветителям XVII-XVIII вв. Г. Гроцию (1583-1645), Б. Спинозе (1632-1677), Т. Гоббсу (1588-1679), Дж. Локку (1632-1704), Ш. Монтескье (1689-1755), Д. Дидро (1713-1784), П. Гольбаху (1723-1789), Т. Джефферсону (1743-1826).

Голландский юрист **Гуго де Грот (Гроций)** был первым крупным теоретиком *естественного права*, источником которого являются природа человека, человеческий разум. К предписаниям естественного права он относил воздержание от чужого имущества, соблюдение обязательств, возмещение причинён-

ного ущерба, а также «воздаяние» людям заслуженного наказания. *Волеустановленное право*, исходящее от государства, должно всецело соответствовать принципам естественного права. Целью государства он считал охрану частной собственности посредством таких правоустановлений, которые обеспечивали бы каждому человеку свободное пользование своим достоянием с согласия всех.

Нидерландский философ **Бенедикт (Барух) Спиноза** одним из первых дал теоретическое обоснование демократического государства, которое будучи связано законами, обеспечивает действительные права и свободы человека. Он утверждал, что государство могущественно лишь тогда, когда оно гарантирует каждому гражданину не только сохранение жизни, но и удовлетворение его интересов, и предостерегал правителей от посягательств на собственность, безопасность, честь, свободу и иные блага подданных. Свободе Спиноза придавал особое значение. Ему принадлежит классическая формулировка: «Свобода есть осознанная необходимость».

Английский мыслитель **Томас Гоббс** разработал ряд прогрессивных положений о господстве права в общественной жизни. В частности, формальное равенство граждан перед законом, незыблемость договоров, прежде всего, государства и общества. По мысли Гоббса, государство возникло на основе общественного договора из естественного догосударственного существования, когда люди жили разобщённо. В результате общественного договора на государство (государя) были перенесены права граждан, добровольно ограничивших свою свободу. Государству он придавал наиважнейшее значение в жизни общества, т.к. только оно могло правомерно регулировать всю систему отношений и властно, путём выполнения законов, обеспечивать справедливость. Человек вправе поступать только так, как не запрещается законами. На государя была возложена функция охраны мира и благоденствия. Благо народа, полагал Гоббс, – высший закон государства.

Английский философ **Джон Локк** являлся классическим выразителем идей Нового времени, отражал идеи зарождающегося либерализма. В учении

Локка идеи естественного права и договорного происхождения государства интерпретируются в духе утверждения и защиты прав и свобод личности, разделения властей, правовой организации государственной власти, господства права в общественной и политической жизни. Разумное преодоление недостатков естественного состояния людей, по Локку, ведёт к общественному договору об учреждении политической власти и государства, причём, «великой и главной целью объединения людей в государство и передачи себя под власть правительства» является обеспечение за каждым человеком его естественных прав на собственность, жизнь, свободу, имущество. Самозащита каждым человеком своих естественных прав и требований закона природы при переходе от естественного состояния к государству заменяется публичной защитой прав и свобод личности политической властью.

Американский просветитель **Томас Джефферсон**, автор «Декларации независимости Соединённых Штатов Америки», третий президент США (1801-1809), практически воплощает идеи правового государства на американском континенте. С позиции теории общественного договора и естественных неотчуждаемых прав человека он подвергает критике монархическую форму правления и отстаивает принцип народного суверенитета. Декларация Джефферсона торжественно провозглашала, что существуют неотчуждаемые права человека, для обеспечения которых создаётся государство. Путём включения в Декларацию естественные права человека превратились в субъектные права индивидов по отношению к государству. Для официальной государственной доктрины это было совершенно новое положение, так как прежде считалось, что правами людей наделяет именно государство.

Весьма интересна точка зрения немецкого мыслителя **Иммануила Канта** (1724-1804 гг.) – родоначальника немецкой классической философии, иностранного почётного члена Петербургской АН (1794 г.). Он разработал основу теории правового государства, центральное место в которой занимает человек, личность. Важнейшим принципом публичного права Кант считал прерогативу народа требовать своего участия в установлении правопорядка путём принятия

конституции, выражающей его волю. Верховенство воли народа обуславливает свободу, равенство и независимость всех граждан в государстве, которое выступает как «объединение множества людей, подчинённых правовым законам». Там, где государство действует на основе конституционного права, отвечает воле народа, там государство правовое, там не может быть ограничения прав граждан в области личной свободы, совести, мысли, хозяйственной деятельности. *В правовом государстве гражданин должен обладать той же возможностью принуждения властвующих к точному исполнению закона, какой обладает властвующий по отношению к нему.*

**В России** до государственного переворота 1917 г. концепция правового государства получила развитие в работах таких правоведов и философов, как *Н.М. Коркунов, С.А. Котляревский, П.И. Новгородцев, С.А. Муромцев, В.М. Гессен, Г.Ф. Шершеневич, Б.Н. Чичерин, Н.А. Бердяев.*

В частности, **Г.Ф. Шершеневич** отмечал следующие пути формирования и основные параметры правового государства:

- для устранения произвола необходимо установление норм объективного права, которые определяют пределы свободы каждого и ограничивают одни интересы от других, в том числе и государственной организации, – отсюда идея господства права в управлении;
- если личная инициатива требует простора, то государству достаточно ограничиться охраной субъективных прав;
- чтобы новый порядок не нарушался самими органами власти, необходимо строго определить полномочия последних, отделив от исполнительной власти законодательную, утвердив самостоятельность судебной власти и допустив к соучастию в законодательстве выборные общественные элементы.

**В.М. Гессен** определял правовое государство в соответствии с политико-правовыми позициями западных коллег. «Правовым называется государство, которое признаёт обязательным для себя, как правительства, создаваемые им же, как законодателем, юридические нормы. Правовое государство в своей деятельности, в осуществлении своих правительственных и судебных функций

связано, ограничено правом, а не вне и над ним». Гессен отстаивал свободу законодательной деятельности государства, полагая, что оно не связано обычным и законодательным правом, так как нет «вечных» обычаев и законов. По существу законодательная власть не может быть ограничена законом. В этой идее заложено принципиальное практическое положение: законы должны соответствовать уровню зрелости общества, отражать изменяющиеся экономические, социальные, культурные и другие условия общественной жизни, отвечать объективным потребностям её развития.

**В советской России** идеи правового государства не воспринимались и полностью игнорировались в классовой концепции государства. Инерция властного отрицания и научного непризнания многовекового опыта теории и практики правовой государственности породила серьёзные социально-экономические, политические, духовные, национальные конфликты в жизни общества.

**В новой России** с конца XX века в русле реформаторских процессов произошли существенные изменения в научных взглядах на государство и право, обозначились иные подходы к оценке их роли в политической системе. Стала ясна диалектическая взаимосвязь процессов демократизации общества и правовой государственности, без чего невозможны реальные обязательства государства в социальной сфере. Официальная демократическая доктрина Российской Федерации закреплена в статье 1 Конституции страны; статья 7 определяет Россию как «социальное государство».

В параграфе использованы материалы учебника под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева [31].

## § 2. СУЩНОСТЬ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И СОВРЕМЕННОСТЬ

*Правовое государство – реальное воплощение конституционной государственности.* В основе его лежит стремление оградить человека от государственного террора, насилия над совестью, мелочной опеки со стороны органов власти, гарантировать индивидуальную свободу и основополагающие права личности.

**Правовое государство** – это *демократическое государство, ограниченное в своих действиях правом, защищающим свободу и права личности, подчиняющим верховную власть воле суверенного народа.*

Общим началом правового государства является его связность правом. Взаимоотношения между личностью и государством определяются конституцией, которая выступает своего рода «общественным договором» между народом и верховной властью.

В отношениях между государством и гражданами приоритет принадлежит правам человека, которые не могут быть нарушены законами государства и его действиями. Чтобы народ мог контролировать государство и оно не превратилось в монстра, господствующего над обществом, существует разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Независимый суд призван защищать примат права, которое обладает всеобщностью, распространяется в равной мере на всех граждан, государственные и общественные институты.

Правовое государство это такая форма организации и деятельности государственной власти, которая строится во взаимоотношениях с индивидами и общественными объединениями на основе норм права. При этом право играет приоритетную роль лишь в том случае, если оно выступает мерой свободы для всех, если действующие законы реально служат потребностям народа и государства. Развитое законодательство ещё не свидетельствует о наличии в обществе правовой государственности. Политический опыт XX столетия показал, что в тоталитарных государствах регулярно принимались законы и обеспечива-

лась их жёсткая реализация, но такое правовое регулирование было антиподом правового государства.

## ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

*Экономической основой* правового государства является многоукладная экономика, базирующаяся на различных формах собственности: частной, государственной, кооперативной, акционерной, смешанной и т.п., в одинаковой мере защищённых юридически и равноправных между собою. Право собственности неприкосновенно и способствует свободному развитию производительных сил с выстраиванием соответствующей системы производственных отношений. Коллективные и индивидуальные производители выступают собственниками продуктов своего труда, реализуя их в соответствии с правилами рыночной экономики. Правовое начало государственности реализуется только при наличии самостоятельности и свободы собственности, которые экономически обеспечивают господство права, равенство участников производственных отношений, постоянный рост благосостояния общества и его развитие.

*Социальную основу* правового государства составляет саморегулирующееся гражданское общество, объединяющее свободных граждан и созданные ими институты. В центре внимания такого государства находится человек с его потребностями и интересами.

Гражданское общество определяет *два принципа* регулирования социальной активности своих граждан и институтов власти. Первый: по отношению к гражданам в правовом государстве действует принцип «разрешено всё, что не запрещено законом», раскрепощающее и поощряющее инициативу, формирующее свободное и одновременно ответственное поведение людей. Второй: институты власти руководствуются принципом «разрешено только то, на что они уполномочены законом». Такой принцип устанавливает зависимость структур власти от общества и предотвращает произвол власти, усиливает формальные, а значит и контролируемые действия органов власти.

*Нравственную основу правового государства образуют общечеловеческие принципы гуманизма и справедливости, равенства и свободы личности, защиты её чести и достоинства.* Режим правовой государственности реально утверждает высшие нравственные ценности человека, обеспечивает их определяющую роль в жизни общества, исключает произвол и насилие над личностью. Конкретно это выражается в демократических методах государственного управления, справедливости правосудия, в приоритете прав и свобод личности во взаимоотношениях с государством, защите прав меньшинства, терпимости к различным национальным и религиозным традициям. Духовная насыщенность государственной жизни в значительной степени определяет нравственную зрелость общества в целом, уровень его цивилизованности, гуманизм в социально-экономических и политических отношениях.

*Правовое государство* – суверенное государство, которое концентрирует в себе суверенитет народа. Суверенитет государства – свойство любого государства самостоятельно и независимо от других государств решать свои задачи, как внутренние, так и внешние. Суверенитет – это, прежде всего, верховенство и независимость власти; различают государственный и национальный суверенитет. Поэтому осуществляя верховенство, всеобщность и полноту власти правовое государство гарантирует свободу общественных отношений, основанных на началах справедливости, для всех без исключения граждан. Принуждение в правовом государстве, будучи важным показателем суверенитета, ограничено правом, исключает произвол. Государство применяет силу в правовых рамках и только в тех случаях, когда нарушается его суверенитет, интересы и потребности его граждан. Оно может ограничить свободу отдельных лиц, если их поведение нарушает свободу других людей либо угрожает ей. Суверенитет позволяет государству и народу реализовывать свою политическую природу через координацию деятельности государственных и гражданских институтов.

## ПРИЗНАКИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

### 1) Верховенство и господство права и закона

Естественное право предоставлено человеку самой природой общества, в котором равенство, свобода и справедливость составляют сущность права. Закон – это волеустановленное право, т.е. право, закреплённое юридически в форме нормы. Закон как норма «вытекает» из права и должен соответствовать ему, у закона не может быть своей сущности, отличной от сущности права, в противном случае он будет неправовым. Поэтому правовое государство это не просто государство, соблюдающее законы. Это общество и государство, признающее право как исторически развивающуюся в общественном сознании меру свободы, равенства и справедливости, выраженную именно в законах и практике реализации прав и свобод человека, в демократии, в рыночном хозяйстве, в формах собственности, в целом в жизни и деятельности людей и их объединений.

В законах государство устанавливает общеобязательные правила поведения, которые должны максимально учитывать объективные потребности общественного развития на принципах права. Именно поэтому закон обладает высшей юридической силой. Законы регулируют функционирование всех сфер общественной жизни: экономики и экологии, управления и педагогики, науки и искусства, медицины и физической культуры, обороны и общественной безопасности. Кроме того, они определяют меру ответственности, охраняют нравственные ценности: законы о собственности, о предпринимательстве, об акционерных обществах, об общественных объединениях, о свободе совести, о печати...

Правовой закон не допускает своеволия законодателя. В законах должны выражаться объективно складывающиеся общественные отношения, тенденции их развития и самообновления. Различного рода законодательные ограничения и запреты субъективного порядка подрывают основы правового государства, сдерживают общественный прогресс.

*Основной закон правового государства – конституция.* В ней сформулированы правовые принципы государственной и общественной жизни. Конституция представляет собой общую правовую модель общества, которой должно соответствовать всё текущее законодательство. Никакой другой правовой акт не может противоречить конституции. Её приоритет – неотъемлемая черта правового государства. Поэтому правовое государство – это конституционное государство.

## **2) Разделение властей**

Существенным признаком правового государства является разделение полномочий, прерогатив и функций законодательной, исполнительной и судебной властей. Этот признак свидетельствует о стремлении государства предотвратить монополизацию власти и добиться наиболее оптимального соотношения функций при принятии решений. Осуществляя свой внутренний суверенитет на основе разделения властей, правовое государство добивается сбалансированности и стабильности развития всех сфер общественной жизни.

Идея разделения властей была впервые выдвинута в начале XVIII в. Дж. Локком как попытка добиться компромисса между парламентом (вигами) и королём в целях установления конституционной монархии.

Разграничение единой государственной власти на три относительно самостоятельные и независимые отрасли предотвращает возможные злоупотребления властью и возникновение тоталитарного механизма властвования. Каждая из этих властей занимает своё место в общей системе государственной власти и выполняет свойственные только ей задачи и функции. Равновесие властей поддерживается специальными организационно-правовыми мерами, которые обеспечивают не только взаимодействие, но и взаимоограничение полномочий в установленных пределах. В то же время им гарантируют независимость одной власти от другой.

Законодательная власть обладает верховенством, поскольку она устанавливает правовые начала государственной и общественной жизни, основные

направления внутренней и внешней политики страны, следовательно, определяет правовую организацию и формы деятельности исполнительной и судебной властей. Законы имеют высшую юридическую силу и общеобязательны для исполнения.

Однако верховенство законодательной власти не носит абсолютного характера. Пределы её действия ограничены принципами естественного права, правами человека, идеями свободы, равенства и справедливости. Она контролируется народом и специальными конституционными органами, с помощью которых обеспечивается соответствие законов конституции страны.

Исполнительная власть в лице своих органов занимается непосредственной реализацией правовых норм, принятых законодателем. Её деятельность должна быть основана на законе, осуществляться в рамках закона. Исполнительные органы и государственные должностные лица не имеют права издавать общеобязательные акты, устанавливающие новые, не предусмотренные законом права или обязанности граждан и организаций. Исполнительная власть носит правовой характер лишь в том случае, если она выполняет функции подзаконной власти, действует на началах законности. Сдерживание исполнительной власти достигается также посредством её подотчётности и ответственности перед представительными органами государственной власти. В правовом государстве каждый гражданин волен обжаловать любые незаконные действия исполнительных органов и должностных лиц в судебном порядке.

Судебная власть призвана охранять право, правовые устои государственной и общественной жизни от любых нарушений, кто бы их ни совершал. Правосудие в правовом государстве вершится только судебными органами. Никто не может присвоить себе функции суда. В своей правоохранительной деятельности суд руководствуется только законом, правом и не зависит от субъективных влияний законодательной или исполнительной власти. Независимость и законность правосудия являются гарантией прав и свобод граждан, правовой государственности в целом.

С одной стороны, суд не может присваивать себе функции законодательной или исполнительной власти, с другой – его задачей является организационно-правовой контроль за нормативными актами этих ветвей власти. Судебная власть, таким образом, выступает сдерживающим фактором, предупреждающим нарушение правовых установлений, и, прежде всего, конституционных, как законодательными, так и исполнительными органами государственной власти, обеспечивая тем самым реальное разделение властей.

### **3) Реальность прав личности, обеспечение её свободного развития**

Этот признак правового государства включает:

- приоритет прав и свобод личности;
- её социальную защищённость;
- социальную справедливость.

В социально-политической жизни свобода человека выступает как его право. Правовое государство признаёт за индивидом такую форму свободы, в пределах которой вмешательство государства недопустимо. Сам индивид, доверяя государству, признаёт и соблюдает меру своей свободы. Чем свободнее человек, тем прогрессивнее государство. Если право свободы человека нарушается, то государство обеспечивает его судебную защиту. При таком условии фактическая свобода превращается в право свободы. Срабатывает формула: «Всё, что не запрещено человеку законом, ему разрешено».

*Права человека гарантированы конституцией.* В России статья 2 Конституции РФ гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». В статьях 20-44 Конституции РФ закреплены гражданские, политические, экономические и социальные права и свободы, в частности, право на жизнь, на личную неприкосновенность, на образование, социальное обеспечение, судебную защиту, свободное передвижение в пределах государственной территории.

Отношения между государством и гражданином должны строиться на началах равенства и справедливости. Определяя в законах меру свободы личности, государство в этих же пределах ограничивает себя в собственных решениях и действиях. Оно берёт на себя обязательство обеспечивать справедливость в отношениях с каждым гражданином. Подчиняясь праву, государственные органы не могут нарушать его предписания и несут ответственность за нарушения или невыполнение этих обязанностей. Обязанность закона для государственной власти обеспечивается системой гарантий, которые исключают административный произвол. К ним относятся: ответственность депутатов перед избирателями (отзыв депутата); ответственность правительства перед представительными органами (Федеральным Собранием РФ); дисциплинарная (снятие с должности); гражданско-правовая или уголовная ответственность должностных лиц государства любого уровня за невыполнение своих обязанностей или превышение полномочий.

На тех же правовых началах строится ответственность личности перед государством. Применение государственного принуждения должно носить правовой характер, не нарушая меру свободы личности, соответствовать тяжести совершённого правонарушения.

#### **4) Взаимная ответственность личности и государства**

Этот признак правового государства проявляется в том, что личность и государство выступают равными партнёрами и обладают взаимными правами и обязанностями.

Государство не только вправе требовать от личности выполнения её обязанностей, установленных законами, но и само несёт ответственность перед личностью, выполняя определённые обязанности. Следовательно, человек может требовать от государства исполнения его обязанностей, в частности, обеспечения закреплённых в Конституции РФ прав и свобод, своей безопасности, защиты своей собственности и т.п.

В правовом государстве должны быть законодательно закреплены возможности, позволяющие личности требовать от государства исполнения его обязанностей. Такие возможности предоставляет судебный порядок обжалования действий и решений государственных органов и должностных лиц, которые нарушили права и свободы личности. Если гражданин не получил защиты своих прав внутри государства, он может обратиться в международные организации по защите прав и свобод человека.

### **5) Соответствие внутреннего законодательства общепризнанным принципам и нормам международного права**

Согласно этому признаку правового государства под общепризнанными принципами и нормами международного права понимаются такие принципы и нормы, которые получили всеобщее признание и признаны обязательными на территории нашего государства.

В соответствии с Конституцией РФ общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью её правовой системы. Отсюда следует, что они входят в систему права Российской Федерации.

Источниками общепризнанных принципов и норм международного права по смыслу статьи 38 Статута Международного суда ООН (Сан-Франциско, 26.06.1954 г.) являются:

- международные конвенции (как общие, так и специальные);
- международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы;
- общие принципы права, признанные цивилизованными народами.

Исходя из этого, общепризнанные принципы и нормы международного права могут иметь договорно-правовую формы, например, Устав ООН; существовать в форме международного обычая, в частности, принцип свободы открытого моря. Некоторые из них носят смешанный характер, являясь для одних государств обычными, а для других – договорными нормами.

## **ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРИЧИНЫ ТОРМОЖЕНИЯ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ**

Идея формирования правового государства существовала в России до государственного переворота, совершённого большевиками в 1917 г. Начало процессу реального формирования правового государства в России было положено в новейший период истории, начиная с 1993 г., когда была принята Конституция Российской Федерации. В исторической ретроспективе и в актуальном времени в России сохраняются ряд причин торможения этого процесса, суть которых заключается в следующем:

- право в России не имеет достаточной ценности;
- правовой нигилизм присущ русской бюрократии, чиновникам всех уровней власти;
- гражданам России свойственно искать высшую справедливость в верховном правителе – царе, генеральном секретаре, президенте;
- стоящим у власти свойственно объявлять правом свою волю и диктовать её как истинную;
- верховная власть субъективно объективировала авторитарно-тоталитарный механизм властвования;
- огромная территория государства, широкий национальный состав страны, колоссальные ресурсы способствовали имперскому сознанию и имперским методам властвования при формировании российской государственности.

В параграфе использованы материалы учебника  
под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева [31]

## ГЛАВА VI

### ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Рассматривая проблему социального государства, мы будем опираться на понятия «правового государства» и «гражданского общества», потому что идея социального государства может устойчиво закрепиться в общественном сознании только тогда, когда оно гражданско-правовое. В этом случае государство ответственно за свои социальные обязательства перед народом, а индивиды способны юридически грамотно осуществлять защиту своих социальных прав. Теория социального государства базируется на концепциях правового государства и гражданского общества, потому как ответственно решать социальные задачи с помощью политической системы общества, основу которой составляет государство, возможно не силой верховной власти, а силой права, когда общество посредством деятельности своих гражданских институтов способно находить консенсус с государством. Актуальность практических шагов гражданского общества достаточно очевидна, потому как реально возрастает роль рядовых граждан и их добровольных объединений во всех сферах жизни общества, включая социальную. Успехи приходят там, где повышается деловая активность граждан и создается

мых ими негосударственных структур, где ограничивается вмешательство государства в экономику, а в социальной сфере укрепляется его ответственность. То есть происходит постепенное развитие и совершенствование гражданского общества и его взаимосвязь с правовым государством.

---

**§ 1. Понятие гражданского общества 91****§ 2. Сущность гражданского общества и современность 96**

---

**§ 1. ПОНЯТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Идея «гражданского общества» имеет античные корни.

В числе первых мыслителей, уловивших смысл гражданского общества как самостоятельной субстанции, можно считать **Платона** (427-347 гг. до н.э.). Его рассуждения о естественных социальных потребностях, присущих людям от рождения, о главных добродетелях – мудрости, мужестве и просветлённом эмоциональном состоянии, об идеальном человеческом обществе, его критика государственной власти закономерно приводят к мысли о том, что кроме государственного устройства есть и другие формы общественной жизни.

Понятие «гражданское общество» восходит к идее полиса (государства) **Аристотеля** (384-322 гг. до н.э.), основанного на естественном праве. Быть членом общества означало у него быть гражданином – членом государства и тем самым обязанным жить и действовать в соответствии с его законами, без нанесения вреда другим согражданам. Вместе с государственной деятельностью Аристотель анализировал деятельность граждан в других сферах общественной жизни: хозяйственной, религиозной, брачно-семейной, познавательной,

нравственной. Поэтому будет справедливым сказать, что Аристотель проводил определённое разделение государства и гражданского общества.

Итальянский мыслитель **Н. Макиавелли** (1469-1527 гг.) считал, что высшим проявлением человеческого духа является государство, а смыслом и счастьем жизни – служение ему. Одновременно он полагал, что государь, управляющий подданными с применением насилия, не будет злоупотреблять этим средством, не будет нарушать имущественных и личных прав его подданных, чтобы не возбуждать их ненависти. Речь, таким образом, косвенно велась Макиавелли о негосударственной сфере жизни общества, в которую им также включались семья, любовь, личный труд, удовлетворение потребностей. То есть эти позиции отражают прообраз гражданского общества.

Таким образом, Платон, Аристотель, Макиавелли как бы нащупали в сложном переплетении хозяйственных, властных и социальных отношений государственно-организованного общества наличие гражданских отношений. Они предприняли не всегда осознанные попытки «развести» государство и гражданское общество, показали современникам, что кроме государства есть нечто самостоятельное, живущее по своим правилам и не во всём ему подвластное, то есть гражданское общество.

Постановка вопроса о гражданском обществе содержится также в трудах мыслителей Нового времени XVII- XVIII столетий Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо и ряда других, базируясь на идеях естественного права и «общественного договора». Человек как личность стремится к свободе и реализации своих естественных прав. Но как существо общественное человек не может жить вне общества и, особенно, вне государства, а значит, реализация его естественных прав затрудняется государством, властью. Гражданское общество подразумевает добровольную передачу личностью государству своих прав, с одной стороны, а с другой – ограничение государственной власти в интересах реализации гражданами своих свобод. Главное условие действительности гражданского общества – добровольность и взаимность подобного договора между гражданами и государством.

**Т. Гоббс** (1588-1679 гг.) использовал понятие «гражданское общество» в прямой постановке, хотя и непоследовательно: в одних случаях гражданское общество он как бы отождествляет с государством, в других – разъединяет.

**Дж. Локк** (1632-1704 гг.), выражая идеи зарождающегося либерализма в определённой мере провозглашал примат гражданского общества перед государством, отстаивал господство права в общественной и политической жизни. Основой общества считал незыблемость собственности, её личную, а не государственную природу.

**Ж.-Ж. Руссо** (1712-1778 гг.) показывает гражданское общество как общество, преобразованное в государство, уточняя при этом, что данный процесс проходит с помощью общественного договора. В работе «Об общественном договоре, или Принципы политического права» он, провозглашая народный суверенитет, обосновывает право народа на свержение абсолютизма и установления от власти демократически избранного правительства. Здесь же он формулирует понятие гражданского общества, отмечая, что сущность политического организма заключается в согласовании повиновения и свободы.

Ряд новых мыслей о гражданском обществе высказывал **Ш. Монтескьё** (1689-1755 гг.). В работе «О духе законов» он рассматривает гражданское общество как результат исторического развития, как ступень истории после естественного (общинно-семейного) состояния. Гражданское общество, по Монтескьё, есть общество вражды людей друг к другу, которое для предотвращения и нейтрализации этой вражды преобразуется в государство. Государственность внутренне присуща, но не тождественна гражданскому обществу. Он различает законы гражданские, государственные и политические. Гражданские законы регламентируют отношения, присущие гражданскому обществу: отношения собственности, добровольных объединений граждан. Государственные законы регламентируют главным образом политические права и свободы этих же граждан. Монтескьё замечает диалектическое единство и противоречивость законов гражданского общества и государства, полагая, что исчезновение одной из

сторон такого единства неизбежно приведёт к серьёзным общественным потрясениям.

Заметно расширил представления о гражданском обществе **И. Кант** (1724-1804 гг.). Его подход к трактовке сущности гражданского общества диалектичен. Рассматривая противоречивые качества человеческой природы: неуживчивость, тщеславие и в то же время стремление к согласию, Кант приходит к выводу, что главный путь сочетания интересов и свободы каждого – формирование гражданского общества. По Канту, гражданское общество основано на таких априорных принципах, как:

*свобода члена общества как человека;  
равенство его с другими как подданного;  
самостоятельность члена общества как гражданина.*

**Г. Гегель** (1770-1831 гг.) подразумевал под гражданским обществом относительно не зависимую от государства совокупность отдельных индивидов, классов, групп и институтов, взаимосвязь которых регулируется гражданским правом. Он показал, что гражданское общество сформировалось в результате исторической трансформации всей общественной жизни, длительного диалектического движения от семьи к государству. «Гражданское общество, – писал он, – есть дифференциация, которая выступает между семьёй и государством, хотя развитие гражданского общества наступает позднее, чем развитие государства». Социум, образовавшийся в результате этого генезиса, включает частнособственнические отношения, рыночное хозяйство, социальные группы и политические институты, обеспечивающие жизнеспособность общества и реализацию гражданских прав. Деятельность гражданского общества регулируется правом и напрямую не зависит от государства, но государство выступает как бы гарантом действительной свободы гражданского общества. Гегель признавал примат государства над гражданским обществом.

**К. Маркс** (1818-1883 гг.) рассматривал гражданское общество как общественную организацию, возникшую в процессе экономической деятельности и отражающую совокупность возникающих посредством неё отношений произ-

водства, обмена и потребления товаров. Он говорил: «возьмите определённую ступень развития производства, обмена и потребления и вы получите определённый общественный строй, определённую организацию семьи, сословий или классов – словом, определённое гражданское общество. Возьмите определённое гражданское общество, и вы получите определённый политический строй, который является лишь официальным выражением гражданского общества». Он полагал, что в гражданском обществе должны происходить революционные изменения: ликвидация частной собственности и эксплуататорских классов. Эти революционные изменения приведут к тому, что владельцами средств производства станут ранее угнетённые классы, исчезнет эксплуатация человека человеком и произойдёт отмирание государства как основного инструмента насилия.

Интересен подход к проблеме гражданского общества итальянского социолога **А. Грамши** (1891-1937 гг.). Под ним он понимал сеть «частных» организаций социальных классов и слоёв, прямо не включённых в аппарат государственной власти: профессиональных, культурных, просветительских, религиозных, благотворительных, а также общественно-политических групп и объединений. Он располагал гражданское общество как бы между экономическим и политическим обществами, тесно связывая его как с данными экономическими структурами, так и с государством – ареной открытой классовой борьбы, которая получает своё разрешение и принимает политические и правовые (институциональные) формы господства.

*Таким образом, становление гражданского общества было объективировано ходом общественно-исторического процесса.*

#### **Условия и предпосылки становления гражданского общества:**

- оно есть продукт исторического развития человечества, появившийся в период распада сословно-феодального строя, начала формирования правового государства;
- оно обусловлено возможностью каждого гражданина обрести экономическую самостоятельность на базе частной собственности;
- оно возникает в результате ликвидации сословных привилегий и с возрастанием значения человека как личности, способной к самостоятельной об-

ственной деятельности и имеющей равные права и свободы наряду с другими согражданами;

- оно порождено диалектическим единством и противоречивостью стоящих перед государством и обществом проблем;

- оно возникало посредством всё более высокого уровня жизни людей, наличия разнообразных общественных потребностей и интересов, способствующих развитию широкой сети общественно-политических организаций и объединений для их выражения и отстаивания;

- в новейшее время оно формируется в сложном переплетении социально-экономических особенностей политических режимов – авторитарного и демократического, в странах, вступивших на путь реальных преобразований и модернизации.

## § 2. СУЩНОСТЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И СОВРЕМЕННОСТЬ

Гражданское общество выступает связующим звеном между гражданами и государством, оно представляет собой особую форму соединения частных и общественных интересов граждан.

Его понятие употребляется в *узком* и *широком* значениях.

**В широком смысле гражданское общество** включает всю непосредственно не охватываемую государством и его институтами часть общества, то есть всё то, на что у государства просто не хватает сил и средств. Оно возникает, а точнее обособляется с появлением государства как автономная, непосредственно от него независимая социальная среда. Если демократический режим властвования государства является реальным условием гражданского общества, то в широком смысле понимания, гражданское общество совместимо не только с демократией, но и авторитаризмом, и лишь тоталитаризм означает его полное поглощение политической властью. В тоталитарных системах государство устанавливает тотальный контроль над формами гражданской активности людей, могущих действовать только в официальных рамках и носить мобилизованный характер, представляя собой насквозь идеологизированные государством формы поддержки правящего режима. В этом смысле государство *поглощает* общество как самостоятельного субъекта социальной деятельности, отбирая у него функции по самоорганизации и самоуправлению своей жизнью и деятельно-

стью. Допускаемая активность граждан непосредственно определяется статусом, положением людей в иерархическом строении общества, позволяя одним то, чего не позволено другим.

При демократии картина иная, гражданское общество фиксирует тот минимально достаточный уровень политических ограничений, который, с одной стороны, не позволяет государству вмешиваться в тот круг вопросов, который граждане могут решать самостоятельно, без обращения к государственным институтам, а с другой стороны – обозначают прерогативы государственных органов, которые наделяются собственной компетенцией в решении социальных задач. Таким образом, демократия обеспечивает органическое сочетание механизмов власти и самодеятельности, управления и самоуправления, которые в совокупности создают должные предпосылки общественной стабильности и гармонии. Как писал французский мыслитель, министр иностранных дел Франции (1848 г.) А. де Токвиль, при таких условиях «сила власти становится менее непреодолимой и не столь опасной» для человека. Основной политической предпосылкой существования гражданского общества при демократии является наличие правового государства.

**В узком**, собственном значении, **гражданское общество** выступает оборотной стороной правового государства, они не могут существовать друг без друга. Гражданское общество представляет собой многообразие не опосредованных государством взаимоотношений свободных и равноправных индивидов в условиях рынка и демократической правовой государственности. Это область свободной игры частных интересов и индивидуализма. Оно – продукт индустриальной эпохи и формируется преимущественно снизу, как результат раскрепощения индивидов, их превращения из подданных государства в свободных граждан, собственников своего труда, обладающих чувством личного достоинства и готовых брать на себя экономическую и политическую ответственность.

Современное гражданское общество стало складываться в результате социальных преобразований в странах Западной Европы в XIX веке. Реальное его

функционирование началось с принятием Биллей о правах в Англии и США и Декларации прав человека и гражданина во Франции.

**Гражданское общество характеризует всю совокупность разнообразных форм социальной активности населения, не обусловленную деятельностью государственных органов и воплощающую реальный уровень самоорганизации социума.** Описываемое понятием «гражданское общество» состояние общественных связей и отношений является качественным показателем гражданской самостоятельности нации, основным критерием разделения функций государства и общества в социальной сфере[26,278].

*Согласно современным представлениям гражданское общество* – это:

- находящаяся на определённой стадии развития *форма человеческой общности*, с помощью различных видов деятельности удовлетворяющая потребности своих индивидов;

- *комплекс добровольно сформировавшихся первичных общественных объединений*: корпораций, ассоциаций, коопераций, общественных организаций, профессиональных, творческих, спортивных, этнических, конфессиональных и иных объединений;

- *форма отношений, вызванных деятельностью негосударственных институтов общества*. В нём свободно развивается ассоциативная жизнь или, как её называют, публичная сфера (в отличие от приватной), сфера массовых движений, объединений, партий, группировок по интересам, убеждениям, принципам. Это общество добивается децентрализации власти государства за счёт её передачи самоуправлению, взаимодействия большинства и меньшинства на основе согласования позиций государственных и общественных институтов;

- *сфера самоуправления свободных индивидов и их объединений*, защищённая правовыми нормами от прямого вмешательства и произвольной регламентации их деятельности со стороны государственной власти.

**Признаки гражданского общества:**

- наличие в обществе свободных владельцев средств производства;

- развитость и разветвлённость демократии;
- правовая защищённость граждан;
- высокий уровень гражданской культуры.

### **Структура гражданского общества**

Гражданское общество имеет достаточно сложную внутреннюю структуру. Она включает как *наличие разнообразных элементов*: партии, общественно-политические движения, союзы и ассоциации, благотворительные фонды, научные и художественные организации, спортивные общества, независимые СМИ, национальные и конфессиональные объединения, семьи, так и *множественные связи и отношения между ними и внутри них, но не иерархические, а горизонтальные*.

*Основу гражданского общества составляют люди, взаимосвязанные экономическими отношениями*, основанными на многообразии форм собственности: частной, коллективной, ассоциативной, корпоративной и т.п. Экономический плюрализм создаёт необходимые предпосылки для преодоления существующего отчуждения человека от средств производства. Гражданское общество только тогда проявляет свою жизнеспособность, когда его члены обладают собственностью и правами на её использование по своему усмотрению, что является условием свободы личности в обществе и государстве.

*Структурный уровень гражданского общества представляют люди, выстраивающие отношения, связанные с их индивидуальным выбором, политическими предпочтениями, ценностными ориентациями*. Это различные группы по интересам, общественно-политические объединения, народные фронты, клубы и группы поддержки и т.п. Их деятельность связана с культурно-политическим плюрализмом в обществе, обеспечивающим свободное волеизъявление граждан, нивелировку грубых идеологических стереотипов. Этот слой гражданского общества включает в себя наиболее активные социальные институты, тесно соприкасающиеся с государственной системой управления.

Следующим *структурным уровнем гражданского общества являются люди в совокупности своих социокультурных отношений* – семейно-родственных, этнических, конфессиональных, демографических, территори-

альных, ассоциативных (спортивных, художественных, научных, педагогических, молодёжных, женских и иных).

Гражданское общество основывается на широко разветвлённой социальной структуре, отражающей всё богатство и разнообразие интересов и потребностей множественных социальных образований. Это социальное многообразие объективно стремится к совершенствованию на основе самообразования, самообучения и самовоспитания, образуя всё новые и новые связи и отношения, с присущими им институтами общественной жизни. Параллельно деятельность гражданского общества способствует формированию высокого самосознания, когда люди внутренне свободны и готовы к самостоятельным действиям при включении в тот или иной институт жизни общества, в том числе в управление. Поэтому *гражданское общество нельзя характеризовать только как форму внеполитических общественных отношений и институтов. В гражданском обществе посредством системы экономических, социально-политических, духовно-нравственных и иных общественных отношений определяется государственная политика, выражающая волю граждан всего общества.* В рамках данной системы функционируют различные социальные институты и развивается сам человек как личность.

*Генезис гражданского общества предполагает формат нового человека, человека – гражданина, обладающего демократическим мировоззрением, высокими нравственными идеалами, сочетанием чувств новизны и преемственности, собственного достоинства, независимости и индивидуальности, с одновременным уважением прав и свобод других граждан, соблюдением законности и правил общежития. Такой тип личности будет способствовать развитию институтов гражданского общества с параллельным изменением психологии и мировоззрения людей на основе трансформации их экономического и социального статуса.*

#### **Принципы гражданского общества:**

- всеобщее равенство прав и свобод;
- гарантированная юридическая защита прав и свобод личности;

- экономическая независимость индивидов, основанная на равенстве всех форм собственности, включая частную, дающую легальную возможность получать и использовать прибавочный продукт;
- гарантированная правовая возможность граждан объединяться в независимые от государства общественные организации, выражающие их профессиональные и иные потребности и интересы, не противоречащие конституционному устройству;
- создание необходимых условий для развития научной, педагогической, художественной и иной творческой деятельности граждан в целях формирования высококультурных, нравственно зрелых, социально активных, ответственных членов общества;
- свобода создания и деятельности независимых средств массовой информации в рамках нравственности и закона;
- существование механизма консенсуса между государством и гражданским обществом, способствующего демократическому пути развития.

### **Функции гражданского общества**

Гражданское общество образует ту социальную среду, где осуществляется общественная жизнь и деятельность людей. Функции его представляются следующими:

- *социализация индивидов*; включаясь в гражданские взаимоотношения посредством своих интересов и потребностей, они осваивают имеющийся опыт самовыражения и развивают свой потенциал в качестве социальных субъектов;
- *развитие самоорганизации и самоуправления* в многомерной структуре частных интересов;
- *интеграция общества* посредством системы горизонтальных связей и отношений, каналов информации, форм социальной солидарности;
- *выработка механизмов согласования разноуровневых интересов и урегулирования конфликтов*;
- *стимулирование правотворчества* с предметным отстаиванием гражданских и политических свобод, присущих демократии.

### **Перспективы развития гражданского общества в России**

Процесс формирования гражданского общества в России имеет свои особенности и сложности. Они вызваны, *во-первых*, длительным отчуждением индивида от собственности, нивелированием института частной собственности, что не способствовало развитию рыночной экономики и вырабатывало психологию социального иждивенчества в годы уравнительного социализма; *во-вторых*, отсутствием социальных структур с горизонтальными связями и от-

ношениями, когда государственные структуры пронизывали всё общество сверху донизу; *в-третьих*, наличием мощного бюрократического аппарата, который практически заменял общественные образования экономического и социального порядка.

Становление гражданского общества в России – объективный процесс модернизации российской жизни. Он будет достаточно длительным. *В стране постепенно складываются отношения государства и общества, преследующие общие цели правовой демократической деятельности.* В частности, в Совете Федерации Федерального Собрания РФ создана комиссия по вопросам развития институтов гражданского общества; в 2011 году состоялся 1-й Всероссийский съезд саморегулируемых организаций России (СРО), участники которого обсудили актуальные вопросы становления института саморегулирования как регулятора предпринимательской и профессиональной деятельности – экономика должна быть саморегулируемой, а не жёстко зависимой от государства. В России около 1000 саморегулируемых организаций, большинство из них в промышленности и строительстве.

Исходя из мировой практики, можно выделить ***ряд направлений формирования гражданского общества***, которых стоит придерживаться России:

- формирование демократического механизма политической власти на основе чёткого разделения её функций, выражающего интересы разнообразных слоёв населения;
- создание необходимых условий для перехода к рыночной экономике как основе гражданского общества;
- подчинение всех государственных и политических структур нормам права, обеспечение верховенства закона во всех сферах жизни общества;
- разгосударствление собственности в самых разных формах и образование различных равноправных экономических субъектов;
- достижение необходимого уровня гражданской культуры, постепенное формирование навыков социально-политической деятельности в демократических условиях жизни.

## ГЛАВА VII

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

Вопросы государственного управления напрямую касаются проблемы формирования социального государства в России. Государственное управление это механизм властвования, на основе которого формируется и проводится вся политика в стране, в том числе и социальная. От того, насколько управление государством и в государстве строится по демократическим принципам на основе права, будет зависеть степень социальности государства, то есть соблюдение или несоблюдение им социальных обязательств.

Государственное управление специфически влияет на развитие институтов гражданского общества. Немаловажна в этом процессе обратная связь, так как чиновничий аппарат государства, осуществляя функциональную связь органов управления и институтов общества, не всегда занимает корректную социальную и правовую позицию. Поэтому возрастает значение ветвей власти в государстве – законодательной, исполнительной и судебной, при предметном разделении их. Существенна в России и роль президента в системе государственного управления. Организация государственного управления должна отвечать интересам нации, а государственная служба – являться ответственной деятельностью в соответствии с правовыми нормами. Цели и принципы государственной политики во всех сферах жизни общества – её системообразующих институтах – экономике и экологии, управлении и педагогике, науке и искусстве, медицине и физической культуре, обороне и общественной

безопасности должны быть ясно ориентированы на общественный прогресс, учитывать сложившуюся социальную структуру, групповые интересы, статусные роли. Решения органов государственной власти должны предметно способствовать повышению уровня и качества жизни россиян. При таком подходе государственное управление будет реально способствовать становлению российского социального государства.

---

<b>§ 1. Сущность и структура государственного управления</b>	<b>104</b>
<b>§ 2. Осуществление государственной политики</b>	<b>114</b>

---

## **§ 1. СУЩНОСТЬ И СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Когда мы говорим об управлении в целом в жизни общества, то имеем в виду, что *управление представляет собой системообразующий институт общественной жизни, её сферу*, определяющую деятельность по оценке предметной ситуации, принятию решений, их реализацию и корреляцию, контроль и достижение цели – получение результата. Управление как системообразующий институт жизни общества имеет предметную цель, выполняет специфические задачи, опирается на правовые и социальные нормы, вырабатывает принципы, имеет сложившиеся традиции и культуру. Функционально сфера управления общественной жизни связана с другими сферами жизни общества и составляет с ними единое целое. *Роль сферы управления – регуляция всей системы общественных отношений.*

**Государственное управление является особым видом социального управления.**

Оно обладает рядом специфических свойств и признаков, выделяющих его среди других видов управленческой деятельности и является ядром сферы управления жизни общества. *Государственное управление распространяется на общество в части его организации и контроля.* Государство – форма ор-

ганизации общества с присущими ему институтами и отношениями, сложившимися в результате того или иного рода деятельности. *Вне поля государственного управления находятся институты гражданского общества, которые функционируют в соответствии с естественным правом индивидов на свободу, равенство и справедливость. Кроме того, само государство является элементом политической системы общества, наряду с политическими партиями, общественно-политическими объединениями и средствами массовой информации: государственное управление функционально встроено в эту систему и соблюдает её правила. Также на характер и степень государственного управления специфически влияет экономическая система общества: в условиях рыночной экономики государственное регулирование её осуществляется с максимальной степенью учёта интересов собственников – хозяйствующих субъектов экономической деятельности.*

**Государство вырабатывает общие нормы, регулирующие поведение людей, функционирование учреждений и обеспечивает их выполнение.** В этой части важен контроль гражданского общества за уровнем государственного администрирования и проводимой социальной политикой государства, так как от неё зависит становление социального государства и выполнение им социальных обязательств[7,15-17].

**Управление** – специфический род деятельности, предполагающий целенаправленное сознательное взаимодействие субъекта и объекта при наличии дополнительных компонентов деятельности, следствием которой становится достижение поставленной цели и определённого результата.

*Характерными чертами управляющего воздействия являются:*

- *целеполагание*, как исходный признак управленческой деятельности; выбор цели и механизма её достижения во многом определяет результативность управления;
- *организация* процесса управленческой деятельности, включающая оценку проблемы и принятие решения, оперативное и тактическое регулирование её, контроль исполнения.

Государство способно оказывать управляющее воздействие на общество, так как обладает монопольным правом на законное использование механизма принуждения, опирающихся на государственную власть, в основе которой лежат *принципы суверенитета и легитимности*. **Принцип суверенитета** предполагает верховенство государственной власти, выражающееся в её исключительном праве устанавливать в обществе единый правопорядок, определять права и обязанности граждан и органов государственного управления, и её независимость во внутренней и внешней политике. Суверенитет способна обеспечить только сильная власть государства, действующая в рамках правового закона. **Принцип легитимности** показывает, насколько решения, принимаемые органами государственной власти и управления, соответствуют потребностям граждан страны.

Опора на государственную власть, основанную на принципах суверенитета и легитимности, предполагает использование механизма государственного принуждения. Однако это не означает бесконтрольности органов государственного управления. Более того, специфической особенностью государственного управления является его зависимость от состояния самого общества, сложившейся в нём системы отношений и институтов. Состояние и структура общества, действующие в нём социальные нормы и принципы, уровень правовой и гражданской сознательности влияют как на структуру государственного управления, так и на характер используемых форм и методов государственного регулирования.

### **Структура органов государственной власти Российской Федерации**

Понятие «*структуры*» означает совокупность устойчивых связей в системе государственного управления, обеспечивающих её целостность и тождественность самой себе.

*Государственное управление структурируется по горизонтали и вертикали:*

- горизонтальное разделение государственного управления включает три ветви власти – законодательную, исполнительную и судебную;

▪ вертикальное разделение государственного управления включает два уровня властвования – федеральный и региональный.

*Местное самоуправление* не входит в структуру госуправления – это особый вид власти в России. Согласно Конституции РФ, оно «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, использование и распоряжение муниципальной собственностью»[16,ст.130]. Органы местного самоуправления непосредственно избираются населением или формируются выборными органами, а не назначаются высшими органами государственной власти и не находятся у них в подчинении. Они наделены определёнными правами и несут ответственность за свою деятельность.

Российская Федерация – демократическое государство. Это предполагает предметное разделение властных полномочий как по горизонтали, так и по вертикали.

### **Законодательная власть в системе управления государством**

***Высшим представительным и законодательным органом России является Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации***[16,ст.94]. Федеральное Собрание является носителем суверенитета, единственным источником власти в нашей стране и выступает в качестве выразителя воли многонационального российского народа.

Федеральное Собрание выступает как самостоятельный орган законодательной власти и юридически не подчинено никакому государственному органу, в том числе президенту и правительству. ФС осуществляет законодательную деятельность в масштабе всей Российской Федерации. Издаваемые им акты – федеральные законы, не могут быть изменены или отменены никаким другим государственным органом. Вместе с тем, парламент не обладает всеобъемлющей компетенцией и не должен подменять органы судебной и исполнительной власти, выходить за пределы полномочий Российской Федерации и вмешиваться в вопросы, по которым субъекты Федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономные области и округа) самостоятельно осуществляют всю полноту власти.

Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Они самостоятельны и имеют свои полномочия согласно Конституции РФ. Совет Федерации выражает интересы субъектов РФ, а Государственная Дума призвана представлять интересы населения страны в целом.

В системе государственного управления Федеральное Собрание – российский парламент – выполняет особые функции, причём при их реализации он может действовать только в совокупности обеих палат, например, ***принимает государственный бюджет, следовательно, утверждает расходы государства на социальную сферу.***

Федеральное Собрание путём принятия законов и другими способами осуществляет решающее участие в верховном руководстве делами государства. Палаты ФС РФ формируют или участвуют в процедуре назначения либо отрешения от должности высших должностных лиц государства: председателя Правительства РФ, председателей Центрального банка и Счётной палаты, Генерального прокурора, судей Конституционного, Верховного, Высшего арбитражного судов. Федеральное Собрание обладает конституционным правом отрешить президента страны от должности в результате специальной процедуры, распустить законодательный орган государственной власти субъекта РФ в случае нарушения им Конституции РФ и федеральных законов.

Парламент осуществляет в различных формах парламентский контроль в отношении органов исполнительной власти, в частности, заслушивает отчёты министров, направляет запросы парламентариев.

### **Исполнительная власть в системе управления государством**

***Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации***[16,ст.110].

***К органам исполнительной власти в России помимо Правительства РФ, относятся органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.*** Они входят в систему органов исполнительной власти, возглавляемую Правительством Российской Федерации.

*Органы исполнительной власти занимаются особым видом государственной деятельности – исполнительной и распорядительной. Они назначаются (образуются) соответствующими руководителями исполнительной власти, как федеральной, так и региональной. Это социальный слой, именуемый чиновниками или бюрократами, он играет важнейшую роль в системе государственной власти, так как от него зависит профессиональное выполнение функций государства, в том числе и в социальной сфере. Становление социального государства, его функционирование в России во многом зависят от степени участия в этом процессе бюрократии, о чём мы уже говорили ранее. Профессионализм, порядочность чиновничьего аппарата будут способствовать процессу становления социального государства; некомпетентность, своекорыстие, коррупция будут разрушать социальную основу государства и препятствовать выполнению им своих социальных обязательств.*

Для выполнения своих функций исполнительная власть имеет свою структуру, оптимизацией которой постоянно занимается её высший эшелон, неоднократно предпринимались попытки сокращения численности бюрократического аппарата, однако он постоянно разрастался. До сих пор не удалось устранить субъективизм оценок и дублирование полномочий федеральных и региональных органов власти. За последние десять лет более двухсот раз создавались, ликвидировались, перестраивались те или иные органы федерального уровня, перераспределялись их функции. Например, в образовании: были созданы, затем ликвидированы – Министерство общего и профессионального образования, Государственный комитет по высшему образованию, Министерство образования, ныне функционирует Министерство образования и науки РФ. Чиновничья «чехарда» привела к неразберихе и непрофессиональному принятию решений в сфере педагогики, что повлекло изменение критериев и снижение общего уровня знаний, умений и установок студентов, предметному недовольству в профессорско-преподавательской среде. Аналогичные процессы происходили в других министерствах и ведомствах федерального уровня, отражаясь на структурах и деятельности региональной власти.

*Каждое министерство, государственный комитет, служба сочетают политические, регулятивные, правотворческие, контрольные, надзорные функции и функции оказания государственных услуг. Смещение функций, следовательно, прав и обязанностей федеральных органов исполнительной власти, порождает сложный механизм согласования принятия Правительством РФ решений, а при их выполнении – сложный механизм координации отношений между различными органами – соисполнителями. Для чиновников, особенно нечистых в своих помыслах – это стало реальным полем для коррупции, серьёзно пострадала социальная сфера и её реальный потребитель – человек.*

Согласно Конституции РФ, органы исполнительной власти представляют собой иерархическую, разветвлённую, многоотраслевую функциональную систему, объединяющую в себе как коллегиальные, так и единоличные органы, осуществляющие управление, координирование, регулирование и контроль в порученных им сферах. Правительство РФ – коллегиальный орган, ему отведена ведущая роль в системе федеральных органов исполнительной власти.

В зависимости от характера, объёма и содержания полномочий федеральные органы исполнительной власти *подразделяются на органы общей, отраслевой и специальной (функциональной) компетенции.*

Правительство РФ, которое является органом общей компетенции, осуществляет руководство экономикой, социально-культурной, политической и административной областями, разрабатывает и обеспечивает исполнение государственного бюджета, защиту интересов государства, охрану собственности и общественного порядка, реализует меры по защите прав и свобод граждан, обеспечению государственной безопасности, осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ. *Таким образом, разработка и осуществление социальной политики – прямая обязанность Правительства РФ. Создание социального государства и выполнение им социальных обязательств во многом зависит от деятельности Правительства России, его компетенции и профессионализма, как высшего органа исполнительной власти в стране.*

Правительство РФ осуществляет свои функции посредством работающих под его руководством федеральных органов исполнительной власти отраслевой и специальной (функциональной) компетенции: *федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств*, которые руководят отдельными отраслями государственного управления.

Исполнительная власть – самостоятельна в своей работе. В то же время предметное влияние на неё оказывает Президент РФ, который определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Независимость Правительства РФ согласуется с политическим курсом, проводимым президентом. Если допустить возможность разногласия между правительством и президентом, окончательное решение остаётся за последним: он может отправить Правительство РФ в отставку, отменить правительственное постановление или иной его акт. Отношения правительства с Федеральным Собранием РФ складываются через законы, которые принимает парламент и которые Правительство РФ обязано исполнять, а также через утверждение или отклонение парламентом инициатив правительства, что позволяет осуществлять контроль за его деятельностью. Председатель Правительства РФ назначается Президентом страны с согласия Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

### **Судебная власть в системе государственного управления**

В судебную систему России входят Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший арбитражный суд РФ, другие федеральные суды, а также суды субъектов Российской Федерации. Основной видовой особенностью органов правосудия является осуществление судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводств[16,ст.118].

До принятия в 1993 г. Конституции РФ, ст. 7 которой гласит, что Россия как социальное государство, Совет Федерации РФ в 1991 г. одобрил Концепцию судебной реформы, провозгласившей в качестве приоритетного направления доступность правосудия, эффективную защиту прав и свобод человека и

гражданина на базе демократических принципов организации и деятельности судов в РФ.

Исходя из основных направлений Концепции судебной реформы и конституционных принципов построения судебной системы в России в целях обеспечения доступности правосудия, реализации права на судебную защиту, создания действенных механизмов для защиты прав и законных интересов граждан и организаций был создан Конституционный суд РФ, возрождены суды присяжных и мировая юстиция, образована четырёхзвенная система арбитражных судов, включающая в себя самостоятельные апелляционные и кассационные арбитражные суды, сформированные по принципу судебных округов. В 16 субъектах РФ функционируют конституционные и уставные суды. На федеральном и региональном уровнях сформированы и активно действуют органы судейского сообщества. Предусмотрены апелляционные обращения в судах гражданского судопроизводства, помимо кассационных жалоб.

*Судебная система России позволяет её гражданам отстаивать в суде свои социальные права.* В стране в судебном порядке многим людям уже возвращены миллионные суммы по их искам о возмещении пенсионных недоплат, материнского капитала, по причинённому ущербу здоровью (в т.ч. самими медицинскими учреждениями), обманутым дольщикам при строительстве жилья и т.п. Этот процесс постепенно набирает силу.

### **Роль Президента РФ в системе государственного управления**

*Президент Российской Федерации является главой государства*[16,ст.80].

Как глава государства президент обеспечивает единство системы государственной власти, согласованное функционирование и взаимодействие её различных ветвей. Он осуществляет общее руководство деятельностью Правительства РФ. Более того, ему непосредственно подчинены – Министерство обороны РФ, МВД РФ, МИД РФ, Министерство юстиции РФ, ФСБ, СВР. Правительство лишь координирует их деятельность с другими министерствами и ведомствами. Таким образом, власть президента соединяет полномочия главы го-

сударства и отдельные важнейшие полномочия исполнительной власти, тесно связанные с прерогативами главы государства: защита суверенитета, целостности и независимости государства, гарантии прав и свобод человека и гражданина.

Как глава государства Президент РФ выполняет особые функции, которые не могут осуществлять другие органы государства. Прежде всего, Президент РФ – официальный и постоянный представитель государства внутри Федерации и вне её. Он имеет полномочных представителей в семи федеральных округах и важнейших органах государства – палатах Федерального Собрания, Конституционном Суде. Он назначает дипломатических представителей России за рубежом.

Президент РФ является гарантом Конституции РФ. Действуя в этом качестве, он следит за соблюдением Конституции, в том числе и при подписании законов, принятых парламентом. Следовательно, *президент предметно координирует социальную политику государства, ориентированную на построение социального государства*. Он является гарантом прав и свобод человека и гражданина.

Президент РФ решает важнейшие кадровые вопросы в государстве. В частности, назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; представляет Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность председателя Центрального банка РФ и председателя Счётной палаты РФ. Он представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов РФ, назначает и освобождает высшее командование Вооружённых сил РФ.

Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в этих целях он обращается с ежегодным посланием к Федеральному Собранию РФ. Президентом обеспечиваются согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Для выполнения функций президента при нём существует ряд структур: Администрация Президента РФ, Совет безопасности, Управление делами президента, различ-

ные совещательные органы, например, Государственный Совет, Общественная палата.

## **§ 2. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

**Политика государства – внутренняя и внешняя деятельность государства**, направленная на осуществление целостного, всестороннего развития страны, всех сфер общественной жизни – её системообразующих институтов: экономики и экологии, управления и педагогики, науки и искусства, медицины и физической культуры, обороны и общественной безопасности. В функциональной структуре системообразующих институтов общественной жизни наличествуют отдельные профессиональные области деятельности, например, в экономике – финансовая, монетарная. Социальная сфера и, соответственно, социальная политика государства представляют деятельность, ориентированную на удовлетворение потребностей отдельных социальных групп общества и индивидов в максимально возможном наборе социальных благ и услуг, на создание оптимальных условий для эффективного экономического развития. Социальная сфера не является системообразующим институтом общественной жизни, а представляет административно регулируемый вид социальной деятельности государства. Политику государства проводят органы государственной власти, о которых речь велась выше. Внешняя политика государства осуществляется посредством международной деятельности.

*Государство разрабатывает политику в соответствии со своими целями и задачами, принципами и нормами, традициями и культурой.*

Мы предметно остановимся на экономической политике, финансовой, монетарной и социальной, так как от этой деятельности зависит становление и развитие социального государства в России.

## Экономическая политика государства

В современных условиях в развитых странах мира сложилась рыночная экономика. Однако в «чистом виде» её представить сложно, фактически развивается смешанная экономика, в рамках которой государство регулирует важнейшие экономические процессы. Это в полной мере относится к России.

*Степень участия государства в экономических процессах характеризуется следующими показателями:*

- масштабом государственной собственности;
- долей государственных доходов или расходов в ВВП;
- долей работающих в государственном секторе экономики в общей численности занятых.

Государство финансирует свои расходы за счёт налоговых поступлений и доходов от принадлежащей ему собственности. В частности, в ряде стран Европы – Великобритании, ФРГ, Италии, Франции – государственные предприятия производят основную часть электроэнергии, играют важную роль в сталелитейной промышленности и судостроении. В России государство занимает прочные позиции в нефтяной и газовой промышленности, авиа- и судостроении. Для более точного представления участия государства в экономических процессах применяется показатель удельного веса его доходов или расходов в консолидированном бюджете от ВВП.

Доля участия государства в федеральном бюджете России составляет 35-37% валового внутреннего продукта. В развитых странах Запада в государственный сектор вовлекается от 32 до 60% ВВП. При этом значительные различия в масштабах государственного регулирования зачастую сочетаются с примерно одинаковым производством ВВП на душу населения. Кроме того, имевшая место в 1960-1980-е годы во всех индустриально развитых странах тенденция к увеличению доли государственных расходов на социальные программы (например, осуществление теории социально рыночного хозяйства в ФРГ – *wel-*

*fare state*) в последние годы постепенно была вытеснена тенденцией к стабилизации и даже снижению этой доли.

**Необходимость государственного регулирования экономических процессов обусловлена** *неспособностью рынка путём саморегулирования решить ряд проблем, подрывающих основы рыночной системы хозяйства и снижающих её эффективность.* В условиях рыночной конкуренции возникают **так называемые «провалы рынка»** – ситуации, когда экономика, основанная на частной собственности и свободном предпринимательстве, не обеспечивает эффективного использования ресурсов и динамичного развития.

В настоящее время сложились **механизмы внешней коррекции рыночного хозяйства.** К ним относятся мероприятия по поддержанию макроэкономического равновесия, при этом понятие «равновесие» распространяется не только на экономические, но и социальные элементы, прежде всего, систему социальных гарантий населения. Происходит изменение взглядов на роль государства в экономике. Общепризнанной становится позиция о необходимости государственного регулирования экономики, хотя нерешённым остаётся вопрос о масштабах такого регулирования.

Это связано с тем, что недоработки характерны не только для рынка, но и для государства. Государственное регулирование не всегда оказывает положительное воздействие на экономику, что вызвано не только субъективными, но и объективными причинами. *Согласно теории общественного выбора* вмешательство государства не только не гарантирует повышения эффективности экономического развития, но зачастую может стать непосредственной причиной снижения эффективности экономики страны.

*Источниками проблем по линии государства являются:*

1) **неспособность обеспечить достижения макроэкономического равновесия:** органы госуправления часто запаздывают с принятием решений в сфере экономики;

2) **прямое вмешательство бюрократии в экономические процессы.**

В целом, ни рынок, ни государство не обладают решающими преимуществами в организации экономической жизни. Поэтому принятие политических решений связано с поиском оптимального соотношения государственных и рыночных способов регулирования экономических процессов.

#### **Цели экономической политики государства:**

- справедливое распределение доходов;
- обеспечение стабильности цен и устойчивости национальной валюты;
- достижение полной занятости населения;
- достижение внешнеэкономического равновесия путём регулирования торгового и платёжного баланса;
- повышение конкурентоспособности национальной экономики в глобальной системе мирового хозяйства;
- обеспечение экономической свободы.

#### **Задачи государства в сфере экономической жизни:**

- разработка правовых норм с целью эффективного функционирования рыночной системы хозяйствования;
- поддержание конкуренции;
- перераспределение доходов с помощью налогообложения, выплаты социальных трансфертов и регулирования цен;
- корректирование распределения ресурсов с целью преодоления внешних эффектов и производства общественных благ;
- стабилизация экономики путём регулирования уровня инфляции и безработицы, стимулирование экономического роста;
- проведение масштабных закупок товаров и услуг.

#### **Направления воздействия государства на экономику:**

- выработка приоритетов социально-экономического развития;
- формирование благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата;
- осуществление собственной экономической деятельности;
- поддержка национального бизнеса во внешнем мире;
- обеспечение экономической безопасности;
- создание благоприятной социальной среды, обеспечение социальной защиты населения.

Государство берёт на себя ответственность за создание равных условий для всех субъектов предпринимательской деятельности и поддержание конкуренции на товарных рынках. Государственное регулирование направлено на ограничение и запрет монополизма в отдельных областях хозяйственной жизни.

### **Финансовая политика государства**

Система государственного финансирования осуществляет перераспределение доходов посредством государственного бюджета, принимаемого Федеральным Собранием РФ на расчётный период (на один год или несколько лет).

Государственный (федеральный) бюджет – это финансовый план, в котором представлена сумма доходов и расходов государства.

Через бюджетную систему осуществляется перераспределение доходов между различными социальными группами. За счёт бюджетных средств производятся социально значимые блага. Бюджет является инструментом, посредством которого государство регулирует основные направления социально-экономического развития страны и в значительной степени влияет на достижение целей социально экономической политики.

Общественное предназначение государственного бюджета как регулятора социально экономической деятельности реализуется в его функциях[1,179]:

<b>Функции госбюджета</b>	<b>Направления реализации</b>
Обеспечение стратегии и тактики экономического развития	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ стабилизационная политика</li> <li>▪ политика экономического роста</li> <li>▪ политика трансформационного спада</li> </ul>
Обеспечение производства общественных благ	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ оборона</li> <li>▪ правоохранительная деятельность</li> <li>▪ медицина</li> <li>▪ образование</li> <li>▪ фундаментальные научные исследования</li> </ul>
Обеспечение индивидуальных доходов некоторых категорий граждан	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ государственное управление</li> <li>▪ учреждения бюджетной сферы</li> <li>▪ пенсии, пособия</li> </ul>

### **Принципы функционирования бюджетной системы России**

(согласно Бюджетному кодексу РФ)

- единство бюджетной системы;
- разграничение доходов и расходов между бюджетами разных уровней;

- самостоятельность бюджетов;
- равенство бюджетных прав субъектов ПФ, муниципальных образований;
- полнота отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированность бюджетов;
- эффективность и экономность использования бюджетных средств;
- общее (совокупное) покрытие расходов;
- гласность и достоверность бюджета;
- адресность и целевой характер бюджетных средств[1,183].

*В бюджетно-финансовой системе РФ используются:*

- консолидированный государственный бюджет, складывающийся из федерального, регионального и местных бюджетов;
- консолидированный бюджет субъекта РФ, образующийся из бюджета субъекта РФ и бюджетов всех муниципальных образований, находящихся на его территории;
- государственные внебюджетные фонды, представляющие централизованные фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, предназначенные для реализации прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь. В России это Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и Фонд обязательного медицинского страхования.

### **Монетарная политика государства**

Монетарная политика государства представляет собой комплекс взаимосвязанных мероприятий, реализуемых структурами государственного управления путём воздействия на денежное обращение и кредитные отношения. Главную роль в её осуществлении играет Центральный банк Российской Федерации.

Основополагающей целью монетарной политики является формирование благоприятных условий для экономического развития экономики, смягчения колебаний делового цикла, содействие полной занятости ресурсов и обеспечение стабильности цен. Она заключается в регулировании денежного предложения и, в зависимости от стадии экономического цикла, может быть направлена либо на расширение денежной массы, либо на её уменьшение.

*Инструментами кредитно-денежной политики являются:*

- изменение ставки рефинансирования;
- изменение нормы обязательного банковского резервирования;
- операции на открытом рынке[1,218].

## **Социальная политика государства**

Социальная политика государства осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, согласно которой Россия является социальным государством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Осуществление социальной политики является одной из важнейших функций государства и направлена на максимально возможное удовлетворение социальных потребностей отдельных категорий и членов общества и создание условий для эффективного экономического развития страны. Она представляет целенаправленную деятельность органов государственного управления по созданию благоприятных условий для воспроизводства нации и обеспечения устойчивого социального развития общества. Задача государства – предложить обществу такую систему распределения социальных благ, которая, с одной стороны, соответствует сложившейся системе ценностей, с другой, будет способствовать устойчивому экономическому развитию.

### ***Направления социальной политики***

- организация производства и распределения социальных благ за счёт общественных ресурсов;
- организация социальной помощи гражданам, не имеющим возможности самообеспечения;
- развитие социальной инфраструктуры, находящейся в собственности государственных, региональных и муниципальных органов управления;
- формирование институциональных (правовых, финансовых, организационных) условий для эффективного функционирования организаций и учреждений социальной сферы;
- усиление трудовой мотивации для работающих граждан, способных самостоятельно обеспечить себе необходимый уровень жизни[1,237].

## ГЛАВА VIII

### СОВРЕМЕННАЯ РОССИЯ НА ПУТИ К СОЦИАЛЬНОМУ ГОСУДАРСТВУ

Необходимость становления и развития социального государства в России объективна. Это фактор бытия современного мира, в котором все страны заинтересованы в правомерном общественном развитии, а прогресс общественного развития напрямую зависит от социального здоровья нации.

Экономическая политика государства предметно связана с социальной политикой – это функциональная связь, без которой стабильное, гармоничное развитие общества невозможно. Государство должно брать на себя правовую ответственность за состояние социальной сферы, в которой все слои населения могли бы чувствовать себя защищёнными. Одновременно и общество в своём стремлении к развитию гражданских прав и свобод должно осознавать свою ответственность, как субъект этой деятельности. В современной России с её историческими особенностями, сложившимся менталитетом, стремление к социальной справедливости вполне закономерно. Поэтому на пути к социальному государству, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», должны быть соразмерно объединены усилия как государства, так и общества. В этом процессе немаловажная роль принадлежит российской бюрократии, являющейся составной частью и государства, и общества, но выполняющей специфические чиновничьи функции, которые во многом характеризуют предметность процессов становления и развития социального государства и гражданского общества.

---

**§ 1. Проблемы и перспективы становления социального государства в России**

**122**

**§ 2. Роль бюрократии в построении социального государства**

**129**

---

## **§ 1. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СТАНОВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ**

В отличие от европейских стран, вставших на путь построения социального государства в конце XIX в., современная Россия только начинает своё движение к нему.

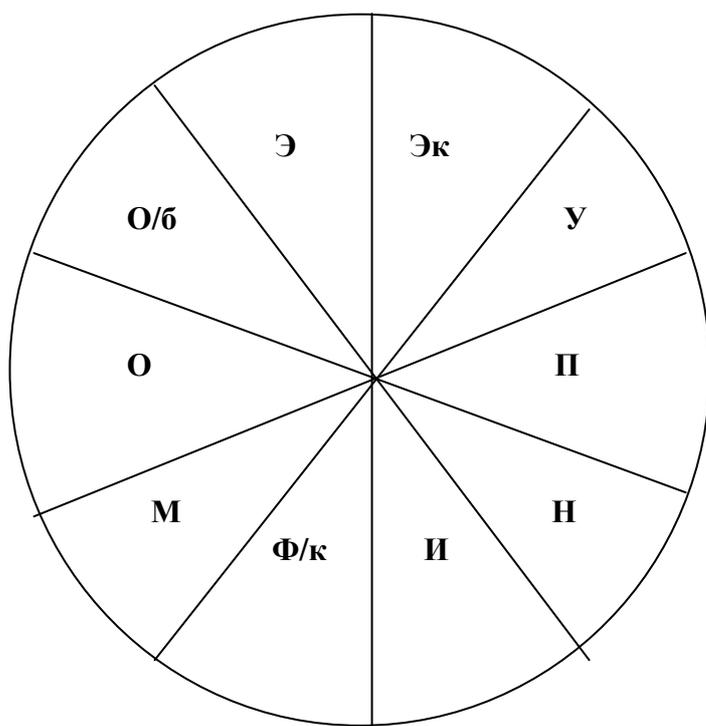
Одним из первых правовых актов нового российского государства после принятия 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете России, стало принятие Верховным Советом РСФСР 22 декабря 1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина, которая по своему содержанию практически полностью отвечала Всеобщей декларации прав и свобод человека. В Декларации прав и свобод человека, наряду с гражданскими правами, закреплены и социальные права: право на труд, его свободный выбор и благоприятные условия осуществления, справедливое вознаграждение и оплата труда, 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 послужило определяющим вектором будущего построения социального государства. Однако до декабря 1993 г. в России действовала Конституция СССР 1977 г., закреплявшая позиции авторитарного государства. 22 июня 1990 г. Съездом народных депутатов была образована Конституционная комиссия в составе 102 человек под председательством Б.Н. Ельцина – Председателя Верховного Совета РФ. Работа над Конституцией продолжалась более трёх лет в атмосфере жёсткой политической борьбы и острых противоречий между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти. Итогом этой работы стало вынесение текста Конституции Российской Федера-

ции на общероссийский референдум 12 декабря 1993 г., на котором она была принята народом[18,118-119].

**Впервые в Конституции страны в статье 7 был закреплён принцип социального государства:** «*Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека*».

Права и свободы человека закреплялись в главе 2 Конституции РФ. Признание и защита прав, свобод, чести и достоинства человека и гражданина стали главной обязанностью государства. *Основной Закон РФ охватывал все сферы общественной жизни как системообразующие институты общества, гарантируя человеку и гражданину его права:*



Э – экономика  
 Эк – экология  
 У – управление  
 П – педагогика  
 Н – наука  
 И – искусство  
 М – медицина  
 Ф/к – физическая культура  
 О – оборона  
 О/б – общественная безопасность

Под личным правом человека и гражданина в Конституции РФ понимается свобода каждого человека принимать решения независимо от государства.

*Что касается социальных прав, то они не выделены в отдельный раздел Конституции РФ, а включены в общую главу (вторую) совместно с другими правами.*

Основные права и свободы человека и гражданина в Конституции Российской Федерации подразделяются на:

- гражданские права и свободы – статьи 20-31;

- политические права и свободы – статьи 32-33;
- экономические права и свободы – статьи 34-37;
- социальные права и свободы – статьи 38-44.

В научной литературе понятие «социальные права» зачастую включает некоторые аспекты других сторон общественной жизни – экономической, гражданской, политической. Стоит отметить, что связь этих сторон жизни общества закономерна, в то же время юридическая практика достаточно консервативна при подходе к тем или иным сторонам общественной жизни. Обыденная практика человеческого общежития выработала своё отношение к понятию «социальное», распространив его на многочисленные процессы жизненно важных сторон: хозяйственные, имущественные, бытовые, семейные, медицинские, пенсионные, материнские и т.п.

В «Большом юридическом словаре» социальные права определяются как «совокупность конституционных прав человека (или граждан конкретного государства), дающих ему возможность претендовать на получение от государства (при определённых условиях) материальных благ. Обычно к социальным правам человека относятся право на социальное обеспечение, право на образование, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на жилище, особые права детей и права инвалидов[2]».

Социальные права предоставляются Конституцией страны каждому человеку независимо от его социального статуса и экономического положения и должны обеспечивать ему, *во-первых*, уверенность в осуществлении достойной жизни; *во-вторых*, возможность всестороннего развития; *в-третьих*, возможность изменения своего социального положения в обществе.

*С учётом этого к социальным правам, получившим закрепление в Конституции Российской Федерации[16,ст.38-44], относятся:*

- трудовые права;
- право на жилище;
- право на образование;
- право материнства, детства и защиты семьи;
- право социального обеспечения по возрасту, болезни, инвалидности, потери кормильца, пенсионного обеспечения;
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь;

- право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о её состоянии;
- право на свободу творчества и участие в культурной жизни с использованием учреждений культуры.

Перечисленные права непосредственно отражают цель и задачи социального государства по отношению к человеку. Кроме них, в Конституции РФ закреплён ряд прав, прямо не относимых к социальным, но гарантирующих их реализацию. Таковы, в частности, право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22); право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, на тайну переписки, телефонных переговоров (ст. 23), право неприкосновенности жилища (ст. 25), право на свободное передвижение по территории РФ и свободного места жительства (ст. 27) и ряд других.

*Эти права подчиняются общим конституционным принципам:*

- неотчуждаемость основных прав и свобод человека (ст. 17, ч. 2);
- недопустимость осуществления прав и свобод человека и гражданина, нарушающего права и свободы других лиц (ст. 17, ч. 3);
- непосредственность действия конституционных прав и свобод человека и гражданина (ст. 18);
- 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 обязательств; запрет любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ст. 19, ч. 2);
- гарантированность государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (ст. 45, ч. 1);
- гарантированность каждому судебной защиты его прав и свобод (ст. 46, ч. 1);
- недопустимость толкования перечисленных в Конституции РФ основных прав и свобод как отрицания или умаления других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ст. 55, ч. 1);
- возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55, ч. 3);
- 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 соответствии с федеральным конституционным законом (ст. 56, ч. 1).

**Конституционно, являясь социальным государством, Российская Федерация (в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ) обязуется** – охранять труд и здоровье людей, устанавливает гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивает поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивает систему социальных служб, устанавливает государственные пенсии, пособия и осуществляет иные гарантии социальной защиты.

Предметное значение в системе социальных правовых гарантий имеют конституционные *положения, гарантирующие возможность восстановления нарушенных прав и свобод путём обжалования нарушающих их решений и действий (бездействий) в суд* (ст. 46, ч. 2). Это положение Конституции РФ получило развитие в Федеральном Законе ФЗ № 4866-1 от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы гражданина». **В случаях нарушения конституционных прав граждан, они имеют право обращения в Конституционный суд РФ** (ст. 125, ч. 4), деятельность которого регламентирована Федеральным Конституционным Законом № 1-ФКЗ от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации».

*Систему социальных правовых гарантий согласно Конституции РФ составляют права на труд, жилище, образование, здравоохранение, защиту семьи и детства, пенсионное обеспечение и помощь инвалидам.*

В социальном государстве осуществление этих обязательств должно подкрепляться нормами федерального законодательства, включающими их финансовое обеспечение. Кроме этого, правительством РФ должны разрабатываться и осуществляться как стратегические, так и тактические концепции и программы, направленные на развитие здравоохранения и образования, помощь молодым семьям, осуществление трудоустройства инвалидов и т.п.

С конца 90-х гг. XX столетия в Российской Федерации были введены в действие некоторые правовые акты, имеющие социальную направленность, в

частности, «Трудовой кодекс РФ», «Жилищный кодекс РФ», «Земельный кодекс РФ», «Семейный кодекс».

В декабре 2013 года принят Федеральный Закон (ред. от 21.07.2014) «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», в котором установлены единые стандарты оказания социальных услуг населению на территории государства. В законе прописано, кто имеет право на социальные услуги, что такое трудная жизненная позиция, на что человек может рассчитывать, оказавшись в том или ином сложном положении. За оказание социальных услуг населению отвечают и регионы, они могут устанавливать социальные нормы в зависимости от своих экономических возможностей.

За первое десятилетие XXI в. в России правительством страны были приняты документы, имеющие непосредственное социальное значение, например, «Концепция федеральной целевой программы «Социальная поддержка инвалидов на 2006-2011 годы», «Концепция федеральной целевой программы «Дети России» на 2007-2001 годы», «Программы государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи в 2006-2011 гг.», национальная программа «Здоровье», Федеральные целевые программы: «Жилище», «Старшее поколение», «Культура России», «Социальная подготовка инвалидов», «Социальное развитие села», «Молодёжь России», «Социально-экономическое развитие Курильских островов и Сахалинской области», «Экологическая доктрина РФ» (2002 г.).

В правительстве РФ создана рабочая группа *по ратификации Европейского кодекса социального обеспечения*. Этот документ содержит систему социальных норм, в том числе по уровню пенсионного обеспечения. В частности, он предполагает при расчёте пенсии поэтапное повышение коэффициента замещения утраченного заработка от 40 до 60 процентов. Также в нём предусматривается введение современных форм страхования от всех социальных рисков. Вопрос пенсий содержится и в 102-й конвенции Международной организации труда (МОТ), ратифицировать которую Россия будет в ближайшее время. Она устанавливает минимальные социальные стандарты.

*В выполнении социальных обязательств российское государство как социальное по конституции предполагает действовать реально и продуманно. На эти цели в федеральных бюджетах на текущие годы и десятилетия будут заложены немалые средства.*

**Проблема социального государства стала предметной темой для обсуждения её в рамках Союзного государства «Россия – Беларусь».** В ноябре 2011 г. в Москве состоялась конференция «Концепция социального развития Союзного государства на 2011-2015 годы – новый этап формирования общего социального пространства». Концепция социального развития Союзного государства была внесена на рассмотрение Высшего государственного совета «Россия – Беларусь», где была принята. Главной целью Концепции является закрепление достигнутых результатов и реализация действующих социальных прав граждан. Концепция включает: формирование единого культурно-информационного пространства; сохранение памятников культуры, художественных ценностей, развитие музеев; развитие сотрудничества в сфере образования и ориентации молодёжи на общие культурные ценности; создание единого миграционного пространства; реструктуризация системы здравоохранения, контроль качества оказываемой медицинской помощи, стандартизация медицинских технологий; возрождение и совершенствование сферы туризма.

На 2014 г. около 21 тысяч граждан Беларуси обучались в вузах России (в 2011 г. – 13 тысяч) и более 2 тысяч россиян в Беларуси. Тысячи граждан Беларуси воспользовались правом получения медицинской помощи на территории России.

Таким образом, процесс становления социального государства в России идёт и постепенно расширяется, включая Союзное государство «Россия – Беларусь».

## § 2. РОЛЬ БЮРОКРАТИИ В ПОСТРОЕНИИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Историческая невключённость России в европейский процесс становления социальных государств в XX столетии имеет различные причины: *политические* – царская монархия, тоталитарный политический режим не могли стать правовой основой для принятия и выполнения социальных обязательств государства; *экономические* – советская экономика находилась под прессом жёсткого государственного планирования и контроля, рыночное хозяйство считалось вредным и было объявлено буржуазным, а частная собственность, как выражение реальной свободы человека и гражданина, была под запретом; *ментальные* – духовные ценности нации формировались в традициях крестьянской общины, соборности, православной культуры, а в советское время в строгом соответствии с государственной идеологической доктриной.

Формирование самого государства в России как политико-экономической организации общества проходило в общем историческом контексте становления властных отношений и структур, их осуществляющих. Одним из элементов в системе власти государства является бюрократия. Чиновничество в России всегда играло предметную роль в осуществлении функций государства, и соприкосновение разночинной бюрократии с социальной сферой жизни общества было закономерным. В ходе него стали появляться определённые тенденции, складываться традиции, часть из которых наложила свой отпечаток на нынешний этап взаимоотношений чиновничества и становящегося социального государства в России. С самого начала становления социального государства бюрократия вступила в сложные и противоречивые отношения с движущими силами, выступающими за рост социальной ответственности государства, потому как в этом видела определённый смысл своего собственного безбедного существования. *Современная бюрократия, начиная со второй половины XX в., представляет собой такой тип бюрократии, который предметно связан с центральной властью экономическими и политическими интересами, что делает её реальной силой в осуществлении государственных функций.* В нашей стране

бюрократический слой в 2015 году составлял 3,5 млн человек, на его обслуживание из федерального бюджета расходуется почти 10 процентов.

Становление демократической политической системы в России напрямую было связано со становлением социального государства, определённого Конституцией РФ в 1993 г. де-юре. Это **требовало формирования новой политической элиты**, способной осуществлять реальное политическое господство и нести за него правовую ответственность. Такая элита могла сложиться, но с опорой на профессиональный слой чиновников. *В этом заключалось глубокое социальное противоречие* новейшего времени российской истории – новой политической элиты ещё не было, а старая бюрократия сохранилась и имела реальную силу, благодаря инерции отживающего политического строя и своей собственной приспособленности к переменам. Не случайно ещё М. Вебер в начале XX в. утверждал, что проблема власти в обществе – это проблема господства над бюрократией. Она есть необходимое зло, без которого не обойтись. Бюрократия необходима для осуществления функций государства, в том числе социальной, но для этого она должна быть управляема им, и здесь роль элиты значительна.

**Суть бюрократии достаточно ясна:** *чиновник становится на должность не по воле избирателя, а по воле уже существующего чиновника, который присвоил себе изрядную долю законодательной власти и пользуется ею по праву бюрократа, в т.ч. назначая нового чиновника.* Граждане, при таком раскладе власти, остаются наедине со своими множественными, в т.ч. социальными, проблемами, так как правительственные и региональные управления, департаменты, ведомства, комитеты принимают решения и издают постановления, претендующие на то, чтобы направлять и контролировать все сферы общественной жизни, включая социальную. В таких условиях становление социального государства весьма затруднено, а порою просто невозможно, что подтверждается всем ходом истории советского государства, в котором партийно-чиновничья власть была всесильна, а социальная забота о населении минимальна и строго регламентирована в соответствии со статусом человека. Бюро-

кратия сама решала «кому и сколько» и свои позиции никогда не сдавала, а только укрепляла, чтобы всем было понятно – без чиновника, его слова и дела ничего изменить в государстве нельзя.

При обсуждении проекта Конституции РФ в 1993 г. сторонники и противники включения в текст Основного закона статьи о социальном государстве приводили множественные «за» и «против» такого решения, базируясь в основном на идеологических, в т.ч. бюрократических позициях, а также на соображениях политической целесообразности. В стороне же оставалась проблема, **как выглядит социальная сфера России, если её измерять имеющимися критериями и индикаторами**, а именно они являются основой для выявления социальной сущности государства, степени его ответственности, а также деформаций и диспропорций развития социальной сферы.

**На Западе** в течение векового периода формирования социального государства *сложилась определённая система социальных критериев и индикаторов*, таких как: ▪ порог бедности, ▪ уровень безработицы, ▪ социальная дифференциация, ▪ границы среднего класса (а также богатых и бедных), ▪ уровень расходов государства на бюрократические и силовые функции, ▪ действенность вектора перераспределительных процессов от богатых к бедным, ▪ норма соотношения между доходами граждан и стоимостью недвижимости, ▪ жилищная ситуация, ▪ годовой доход семьи, ▪ средняя продолжительность жизни, ▪ наличие преступности и количество осуждённых, ▪ грамотность населения, ▪ участие людей в политической и общественной жизни. Посредством этих критериев и индикаторов определялся уровень социальности государства, т.е. выполнение им социальных обязательств. *Основопологающим критерием, выделяющим социально ответственное государство, является кратное преобладание бюджетных расходов на исполнение социальных функций над расходами на бюрократические и силовые структуры, а также неизменность вектора перераспределительных процессов «сверху – вниз», то есть от богатых к бедным*[34,113-118].

В России таких индикаторов и критериев социальности государства не существовало и госаппарат не мог руководствоваться соображениями восприятия или отторжения их по причине отсутствия таковых. Новая – демократическая – ситуация требовала предметного выделения и учёта социальных критериев и индикаторов для становления социального государства, в противном случае его судьба осталась бы под вопросом. Отсутствие чётких социальных индикаторов не позволяло оценить результаты уже принятых социальных госпрограмм, в частности, национальных проектов: строительства жилья, реформы образования и здравоохранения, развития сельского хозяйства. *Суть проблемы заключалась* в том, что, *во-первых*, сама выработка критериев и индикаторов социальной сферы России осуществлялась в условиях всевластия чиновничества, позиционирующего себя как бюрократических либералов (*бюролиберализм* – система идей, произвольно выбранных российской бюрократией в либеральной теории, призванная содействовать позитивному восприятию её деятельности по обеспечению собственного доминирования в обществе и государстве), *во-вторых*, необходимо было определить, какие движущие силы стремятся к построению социального государства, а какие противодействуют этому процессу и какие интересы лежат в основе их действий, каков баланс сил между ними[34,125].

В России можно обозначить *в качестве движущей силы* перехода к социальному государству – *реформаторов*, как часть национальной элиты (которая окончательно не сложилась ещё в России) и *средний класс* (постепенно формирующийся и осознающий значение социальной ответственности государства). *В оппозиции находятся олигархический слой новой буржуазии и бюрократия*, которая воспринимает социальные реформы государства через силу. Бюролибералы полагают, что государство в условиях становления рыночных отношений может гарантировать только минимум материальной обеспеченности населения. Разветвлённая система разного рода компенсационных выплат, всеобщая индексация денежных доходов населения якобы несёт в себе опасность экономической нестабильности, а это требует ограничения социальной политики только некоторой помощью маргинальным в экономическом плане

группам. Исходя из этого, индексацию денежных доходов нужно проводить только тем гражданам, которые по объективным причинам не могут самостоятельно повысить свои доходы. Иной подход означает непонимание сути стабилизационной политики и является одним из проявлений безответственного экономического популизма.

*При такой оценке социальной ситуации сама бюрократия весьма трепетно относилась к себе. Уже в начале 90-х годов XX в. широкое распространение получил тезис, согласно которому люди, разрабатывающие документы государства и принимающие миллиардные решения, не могут быть материально необеспеченными. В общественное сознание настойчиво внедрялось бюрократическое мнение, согласно которому единственным способом преодоления коррупции в рядах чиновничества является создание таких благоприятных материальных условий для этого слоя, чтобы его представители боялись потерять своё рабочее место, иначе они уйдут в частный сектор и в государственном аппарате работать-то будет некому. У ряда высокопоставленных управленцев это мнение было достаточно устойчивым: чиновничий слой в России стал стремительно разрастаться, диктуя власти свои требования, а народу отводилась только электоральная роль.*

### **Система социальных индикаторов новой России**

Бюрократический аппарат в качестве главного социального индикатора ввёл *прожиточный минимум* (ПМ – минимальный уровень дохода, который считается необходимым для обеспечения определённого уровня жизни; включает набор продовольственных и непродовольственных товаров, используемых для жизнеобеспечения человека в определённый период времени), который на Западе давно уже стал артефактом. В большинстве социально ответственных государств при разработке критериев и индикаторов социальной политики используется сравнение с медианными показателями, в частности, со средним уровнем жизни или дохода, а не с ПМ. В 1992 г. в России чиновниками был подготовлен Указ президента «О системе минимальных потребительских бюджетов населения РФ», он предоставил антисоциальную легальную возможность неконтролируемого

бюрократического снижения и без того сверхскудного наполнения ПМ. В частности, пропорции расходов на питание в структуре бюджета ПМ предполагались следующие: для трудоспособных – 61,6%, а в среднем на душу населения – 68,3%. По принятой в ООН методике расчётов доли расходов на питание это означало, что, если эта доля составляет больше 59%, то это уровень абсолютного обнищания; если 50-50% – состояние на грани выживания; 40-50% – малая степень обеспеченности[34,131-133].

В середине 90-х гг. XX в. вводилась социальная норма *«набор из 19 основных продуктов питания»*, инициированная московскими чиновниками, тогда как даже в минимальном ПМ насчитывалось около 40 продуктов питания.

В 1999 г. был принят **Федеральный закон «О потребительской корзине»**. По сравнению с 1992 г. в ПМ норма потребления мясопродуктов для трудоспособного населения стала на 18,5 кг в год меньше, рыбы – на 1, 3 кг, яиц – на 80 штук, фруктов – на 24 кг.

Ситуация изменилась в 2000 г., когда расчёты величины ПМ в целом по стране стали проводиться на основе данных Госкомстата РФ об уровне потребительских цен на товары и услуги, формирующие потребительскую корзину, а также о расходах по обязательным платежам и сборам.

Необходимо учесть, что *в прожиточном минимуме отсутствуют такие показатели, как рост коммунальных платежей, наличие или отсутствие телефона, жилищное состояние*. Кроме того, *прожиточный минимум в стране разведён с минимальным размером оплаты труда (МРОТ)*.

В России нет **критерия бедности**, что обуславливает отсутствие данных о её реальном размере, а значит, невозможно определять способы эффективной борьбы с нею. По разным методикам в стране от 25 до 51 млн бедных людей. Одним из источников российской бедности является недопустимо низкий уровень МРОТ.

При незначительной динамике роста заработной платы, Россия существенно отстаёт (в 2 – 5 раз) от стран Западной и Центральной Европы.

В современном социальном государстве социальная политика, перераспределяя доходы «сверху вниз», всегда является инструментом их выравнивания и тем самым жизненных шансов различных социальных слоёв общества. Она не может служить противоположным целям: перераспределению доходов «снизу вверх», закреплению привилегий одного из высших по уровню доходов социальных слоёв. Однако в России это не только вполне возможно, но и реально осуществляется на практике, прежде всего в отношении бюрократии, особенно её верхнего эшелона, который имеет доступ к материальным и финансовым средствам государства и стремительно богатеет. Тем самым создаётся псевдосоциальное государство для привилегированного социального слоя общества – бюрократии. Анализ федеральных бюджетов России первого десятилетия XXI столетия показывает, что доля социальных расходов в их структуре значительно ниже среднемирового уровня и даже стран Африки. Уровень социальных расходов в стране не соответствует ни требованиям социального государства, ни потребностям развития человеческого потенциала[34,134-139].

*Оценка в России основного критерия социального государства – превышения социальных расходов над расходами на бюрократию и силовые структуры.*

Известный российский экономист С.Ю. Глазьев в 2007 г. произвёл анализ федерального бюджета по этому критерию. Оказалось, что для достижения среднемирового уровня социальных расходов, российскому государству их надо увеличить на 4,9% ВВП. Эта величина соответствовала профициту федерального бюджета в размере 1,5 трлн рублей или 4,8% ВВП. Таким образом, профицит российского федерального бюджета был равен объёму недофинансирования социальных расходов по сравнению со среднемировым уровнем. Иными словами, профицит федерального бюджета образовался не потому, что российское государство получило доходов больше, чем требуется для выполнения его функций, а вследствие недофинансирования социальной сферы. Место, которое занимала социальная политика в бюджете России 2007 г., не могло полагать её социальным государством[34,139-140].

Этот вывод несколько коррелируется структурой федеральных бюджетов на 2011-2014 гг. в млрд рублей:

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Общие расходы
▪ социальная политика	3135,3	3895,9	4155,3	4163,6	<b>15350,1</b>
▪ образование	560,0	603,5	558,9	499,5	<b>2221,9</b>
▪ здравоохранение	503,7	551,1	503,3	461,8	<b>2199,9</b>
▪ культура, кинематография	88,0	86,2	84,6	82,7	<b>431,5</b>
<b>ИТОГО:</b>	<b>4287</b>	<b>5137,7</b>	<b>5302,1</b>	<b>5207,6</b>	<b>20203,4</b>
• национальная оборона	1531,4	1853,3	2329,4	2737,4	<b>8451,5</b>
• национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1242,1	1822,0	1981,3	2072,5	<b>7117,9</b>
• общегосударственные расходы	844,6	832,9	831,0	814,2	<b>3322,7</b>
<b>ИТОГО:</b>	<b>3618,1</b>	<b>4508,2</b>	<b>5141,7</b>	<b>5624,1</b>	<b>18892,1</b>

Российская газета. 2011. 5 декабря.

Как видно из таблицы, существенного превышения социальных расходов над расходами на содержание бюрократического аппарата и силовых структур не происходит, а 2014 г. показывает тенденцию превышения бюросиловых затрат государства над социальными. Следовательно, конституционное построение социального государства в России затягивается, что в немалой степени обусловлено деятельностью бюрократических структур государства, реально влияющих на его социально-экономическую политику.

***Аналогичный вывод можно сделать о векторе перераспределительных процессов, как социальном индикаторе государства.***

В России, учитывая её существенную дифференциацию населения по доходам, финансы должны перетекать «сверху – вниз», т.е. от богатых к бедным значительно более отвесно, чем в классических социальных государствах. Реально же в социальной политике нашего государства большая доля средств, предназначенных на социальные нужды, уходит на верхний ярус российского общества. Это касается оплаты коммунальных и транспортных услуг, жилья, дотаций и льгот на питание, медицинское обслуживание, образование, на оплату отдыха, на ремонт, строительство и покупку жилья, на содержание детей в детских дошкольных учреждениях.

Официальные данные отчётливо показывают, что самые бедные имеют преимущество по дотациям и льготам над самыми богатыми лишь на содержание детей в детских дошкольных учреждениях, да и то только потому, что последние проявляют малый интерес к этому социальному благу, предпочитая нанимать домашних воспитателей и нянь. В целом же основной вектор социальной политики российского государства устойчиво ориентирован на перераспределение средств «снизу – вверх», что принципиально противоречит целям цивилизованной социальной политики, осуществляемой в социальных государствах.

***Российское государство, благодаря чиновничеству, не стремится развивать индикативную базу социальной политики, благодаря чему легче уходить от ответственности за её исполнение и вести планомерную работу по отмене уже существующих критериев и социальных норм.***

Так, в 2004 г. из российского законодательства исчезли многие нормативы финансирования ключевых функциональных расходов государства, в частности, расходов на здравоохранение, образование, оборону и науку, которые зафиксированы в требованиях ряда международных организаций. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) рекомендует поддерживать расходы на здравоохранение не ниже 5% о ВВП. В образовании эти цифры составляют от 5 до 7 процентов. Тем не менее, в России эти цифры значительно ниже, следовательно, наносится существенный урон человеческому потенциалу[34,141-142].

Некоторые исследователи пытались *обосновать новые индикаторы социального состояния общества*. Например, психолог **А.В. Юревич** и экономист **И.П. Цапенко разработали единый композитный индекс**, дающий оценку психологического состояния общества. В его основе – расчёты на основе таких показателей, как количество психических расстройств, заболеваний нервной системы, суицидов, преступлений, разводов, случаев социального сиротства. Авторы, на основе этих данных, составили психосоциальную картину российского общества, которая показала существенное неблагополучие его в сравне-

нии с рядом европейских государств: Германии, Франции, Швеции, Великобритании, Польши, Венгрии, Белоруссии.

Одним из реальных социальных индикаторов государства является **индикатор банковских накоплений**, однако большая часть россиян не имеют накопительных счетов в банках[34,142-144].

**Решение проблемы социальной индикации в России – важная задача социального государства.** Очевидно, что современный процесс формирования социальной политики в стране происходит без учёта закономерностей её развития, отражённых в критериях и индикаторах, апробированных в классических социальных государствах Европы и, отчасти, в России. Между тем, преодоление деформаций и диспропорций социальной сферы, выявляемых критериями и индикаторами, должны стать основой деятельности всех заинтересованных в позитивном развитии российской социальной политики структур общества и государства. Роль российской бюрократии в этом процессе тоже ясна: чиновничество будет преследовать свои собственные цели, идущие вразрез целенаправленному строительству цивилизованного социального государства, либо действовать просто неграмотно, чем также нанесёт ущерб становящемуся социальному государству.

## ГЛАВА IX

# СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

Социальная политика – важнейшее направление государственной деятельности. Посредством социальной политики государство осуществляет предметное воздействие на социальную среду, создавая условия для всестороннего и целостного общественного развития. Через социальную политику государства решается задача соотношения потребностей и потенциала совершенствования экономической сферы жизни общества и обеспечения социальных гарантий населения, уменьшения противоречий в экономических и социально-политических процессах.

Проводимая социальная политика призвана обеспечивать воспроизводство населения, гармонизацию общественных отношений, политическую стабильность и гражданское согласие. Она реализуется посредством государственных решений и программ, основанных на конкретных социальных концепциях и доктринах. Именно через неё осуществляется взаимодействие всех сфер общественной жизни – экономики, экологии, управления, педагогики, науки, искусства, медицины, физической культуры, обороны и общественной безопасности в решении социальных проблем, так как она обладает свойствами универсальности и атрибутивности.

Осуществляемая государством социальная политика всё больше стремится не просто коррелировать социальные последствия экономических реформ, но и предотвращать их негативные проявления, сосредоточивая своё внимание на выполнении конструктивных функций, связанных с социальной профилактикой и позитивным совершенствованием элементов господствующей системы: административных, правовых, коммуникативных.

Теоретическую и правовую основу социальной политики российского государства составляют положения 7 статьи

Конституции РФ, в которой закреплено, что «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

---

§ 1. Сущность социальной политики	140
§ 2. Особенности социальной защиты населения	147
§ 3. Национальные проекты в социальной сфере	154
§ 4. Социальное партнёрство в системе социально-трудовых отношений	161
§ 5. Финансовое обеспечение социальной политики государства	167
§ 6. Особенности и перспективы социальной политики современной России	175

---

## § 1. СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Понятие «социальная политика» прочно вошло в лексикон научного общества, административных органов государственного и регионального уровней, местного самоуправления, является общепринятым и часто используется в быту. В зависимости от того, *кто является субъектом* социальной политики, принято различать её **виды**:

- государственная (федеральная) социальная политика;
- региональная социальная политика;
- муниципальная социальная политика;
- корпоративная социальная политика.

Центральное место в социальной деятельности принадлежит государству через его представительные и исполнительные органы, определяющие цель, задачи, основные направления социальной политики на федеральном, региональном и местном уровнях. Они формулируют общую концепцию, определяют стратегию и тактику социальной политики, обеспечивают её правовую основу, реализуют конкретные положения на местах.

**Социальная политика – деятельность государства, общества, политических партий, социальных институтов в отношении общественного благосостояния, удовлетворения материальных, социальных, интеллектуальных потребностей людей, создание обстановки стабильности.**

*Она включает систему мер и мероприятий по её осуществлению, охватывая широкое поле своей компетенции: воспроизводство населения, образование, здравоохранение, жилищно-коммунальный сектор, сферу искусства, рынок труда и занятость, социальную защиту, поддержку семьи и материнства, социальное партнёрство, охрану труда, социальное страхование, пенсионное обеспечение и другие направления.*

Социальная политика обычно носит рамочный, нормативный характер. *На федеральном уровне* – Федеральное Собрание РФ – отрабатываются и принимаются федеральные законы, Президентом РФ – соответствующие указы, во исполнение которых действует Правительство Российской Федерации, конкретизируя свою деятельность постановлениями и распоряжениями, долгосрочными и целевыми программами. *На региональном уровне* в субъектах Российской Федерации нормотворческая и исполнительная системы отрабатывают свой круг социальных вопросов, касающихся предметных направлений социальной политики региона. *На муниципальном и корпоративном уровнях* осуществляется адресная социальная политика, здесь она находит своё окончательное воплощение и фиксирует результаты в осязаемых для человека единицах измерения – рублях, квадратных метрах, товарах и услугах, лекарственных препаратах, субсидиях и т.п.

В зависимости от условий и факторов национального и мирового развития в проводимой социальной политике учитываются идеи, содержащиеся в общероссийских партийных программах, документах институтов гражданского общества, посланиях Президента РФ Федеральному Собранию страны. В частности, уже нашли своё воплощение идеи поэтапного сокращения бедности населения, реформирования ЖКХ, возврата гражданам гарантированной суммы вклада в банке при его ликвидации, выделения бесплатных земельных участков

под строительство жилья многодетным семьям. Особое место в осуществлении социальной политики занимают её приоритеты и проекты, возведённые в национальный ранг.

<b>Приоритеты социальной политики</b>	<b>Национальные проекты</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ сокращение бедности</li> <li>▪ реформа ЖКХ</li> <li>▪ пенсионная реформа</li> <li>▪ модернизация системы образования</li> <li>▪ реформа системы здравоохранения</li> <li>▪ повышение качества жизни населения</li> <li>▪ рост рождаемости</li> <li>▪ сокращение смертности</li> <li>▪ эффективная миграционная политика</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ современное здравоохранение</li> <li>▪ качественное образование</li> <li>▪ доступное жильё</li> </ul>

### **Цели и задачи социальной политики**

В России провозглашены следующие цели государственной социальной политики:

- обеспечение максимально эффективной защиты социально уязвимых домохозяйств, не обладающих возможностями для самостоятельного решения социальных проблем и объективно нуждающихся в государственной поддержке;
- обеспечение всеобщей доступности и общественно приемлемого качества базовых социальных благ, в первую очередь медицинского обслуживания и общего образования;
- формирование в социально-культурной сфере институтов, создающих возможность максимально полной мобилизации средств населения и предприятий, эффективного использования этих средств, и на этой основе обеспечения высокого качества и возможностей широкого выбора населением предоставляемых социальных благ и услуг;
- создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих гражданам за счёт собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления, включая комфортное жильё, лучшее качество услуг в сфере образования и здравоохранения, достойный уровень жизни в пожилом возрасте[28,221-222].

Социальная политика связана с обоснованным распределением доходов, товаров, услуг, а также созданием материальных и социальных условий воспроизводства населения. Она нацелена на ограничение масштабности бедности и неравенства, обеспечения материальных источников существования тем, кто по не зависящим от них причинам ими не обладает, предоставление медицинских и образовательных услуг, расширение сети и улучшение качества транспортных услуг, оздоровление окружающей среды. Социальная политика исходит из того, что неперенным условием поддержания благосостояния каждого человека должно быть его посильное участие в этом.

Социальная политика оказывает влияние на денежные доходы населения, на производство материальных благ и услуг в достаточном количестве, адекватном спросу, объёму и структуре потребностей населения. *В круг её задач входят:* • регулирование заработной платы, доходов, занятости; • совершенствование трудовых качеств работников; • поддержание здоровья, культурного и образовательного уровня; • развитие социальной инфраструктуры; • социальное обеспечение.

*Проведение социальной политики во многом зависит от развития экономической сферы жизни общества, бюджетного обеспечения, наличия финансовых и других ресурсов.* Без этого сложно говорить об адекватном развитии образования, медицины, художественного и художественно-прикладного творчества, об обеспечении продуктивной занятости и социальной защите населения, своевременной выплате заработной платы, пособий, пенсий и т.п.

В современной России сохраняются нищета и безработица, высокая смертность и низкая рождаемость, имеются глубокие провалы в обеспечении населения жилищно-коммунальными услугами, много проблем в образовании и здравоохранении, имеется немало других нерешённых социальных вопросов, т.е. социальная сфера недостаточно развита и в ней сохраняются противоречия при проведении социальной политики. Это во многом объясняется экономическими ошибками при формировании доходной и расходной частей федерально-

го и иных бюджетов, когда на финансирование социальных потребностей предусматриваются недостаточные средства.

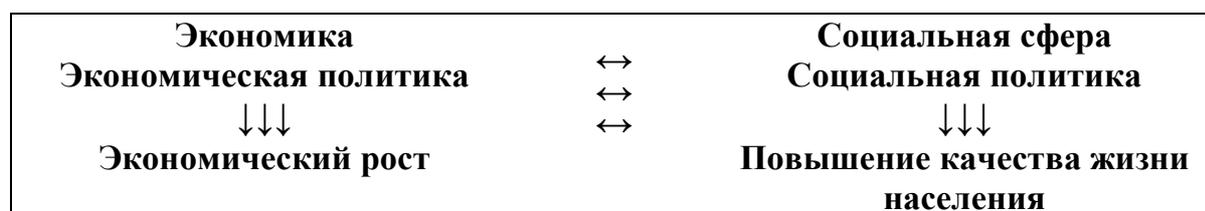
*При научном подходе к этому вопросу сама социальная политика может и должна оказывать активное влияние на экономический рост в стране, формирование финансовых потоков и бюджетную политику государства.* Логика здесь ясна: выход России и её регионов на путь устойчивого развития напрямую связан с ростом высокотехнологичного производства, за счёт которого ускоряется экономический прогресс, во многом разрешается проблема формирования доходной части бюджетов, снижается дефицит финансов и денежных ресурсов, в том числе и для реализации направлений социальной политики.

Ещё в прошлом столетии английский учёный, специалист в области математической статистики **Рональд Фишер** (1890-1962 гг.) вывел формулу, согласно которой в обществе денег должно быть столько, сколько создано (в денежном выражении) товаров и услуг, с поправкой на скорость обращения денег[28,16]:

$$M \cdot V = Q \cdot P,$$

где **M** – объём денежной массы в стране; **V** – скорость оборота денежной массы; **Q** – объём товаров и услуг (ВВП);  
**P** – средняя цена товаров и услуг

Исходя из этой формулы видно, что социальная сфера не может быть пассивной. Она, требуя значительных финансовых средств на своё развитие, через социальную политику, активно влияет на экономику, способствует экономическому росту, положительной динамике ВВП, в целом общественному прогрессу. В частности, предметно ясно, что без эффективной занятости населения, организации системы стимулирования труда, развития образования, здравоохранения, социального страхования и т.п. невозможно развивать производство, увеличивать объёмы товаров и услуг (**Q**), улучшать другие микро- и макроэкономические показатели. Это, в свою очередь, требует предметного отношения к социальной сфере и социальной политике со стороны государства, его законодательных и исполнительных органов, работодателей, предпринимателей и собственников.



Как видно из схемы, *социальная сфера через социальную политику оказывает обратное влияние на общество, экономику, формирование доходной части бюджетов всех уровней*. Получаемый эффект намного превышает вложенные в социальную сферу затраты. Например, если выстраивать грамотную пенсионную систему, при которой работник прекрасно знает, что размер его пенсии будет напрямую зависеть от результатов и качества нынешнего его труда, то такая пенсионная система становится хорошим стимулом производительного труда и развития производства. Аналогичная связь существует между экономической эффективностью и решением проблем занятости населения, охраны труда, социального страхования, развития отраслей искусства, здравоохранения, науки и образования[28,17-18].

*Экономика и социальная политика предметно взаимосвязаны*. Такая взаимосвязь требует продуманного выбора социально-экономических приоритетов, их согласованного развития на всех уровнях власти. Социальная политика в этом плане будет выступать как цель и средство общественного развития.

### **Оплата труда, денежные доходы**

При осуществлении государством социальной политики, важнейшей составляющей в ней является оплата труда, формирование денежных доходов населения.

При современной оплате труда в России сложно ожидать эффективных перемен во всех сферах жизни общества. Развитие образования, здравоохранения, переход на 100-процентную оплату услуг ЖКХ, кредитование строительства собственного жилья, сокращение бедности среди занятых при нынешнем уровне оплаты труда педагогов, врачей, учёных, при 60-процентной доле минимальной заработной платы в объёме физиологического прожиточного минимума практически невозможно. Реформы в отраслях социальной сферы станут

реально возможными при одновременной реформе системы оплаты труда. Выборочное повышение заработной платы отдельным категориям бюджетников – проблемы не решит. Недостаточно довести размер зарплаты до определённых размеров, *необходим современный механизм организации заработной платы* в социальной сфере, учреждениях государственной и муниципальной службы, на предприятиях реального сектора экономики. Этот механизм должен отвечать принципу справедливости и партнёрства в отношениях государства и личности, учитывать формы мотивации, зарубежный и отечественный опыт стимулирования работников как реальных секторов экономики, так и бюджетной сферы.

*Заработная плата многофункциональна.* Присущие ей функции представляют диалектическое единство и их совокупность позволяет понять её сущность, противоречия и проблемы, возникающие в процессе совершенствования системы организации оплаты труда:

- *воспроизводственная функция* заключается в обеспечении возможности воспроизводства рабочей силы;
- *стимулирующая (мотивационная) функция* направлена на повышение заинтересованности в развитии производства;
- *социальная функция* способствует соблюдению принципа социальной справедливости;
- *учётно-производственная функция* характеризует меру работника (живого труда) в процессе образования цены продукта, его долю в совокупных издержках производства[28,114-117].

*Оплата труда – ключевое направление социальной политики, она является условием реализации приоритетов и национальных проектов в социальной сфере.* Без устранения острых проблем и недостатков в организации системы оплаты труда невозможно эффективное проведение базовых социально-экономических преобразований – пенсионной реформы, модернизации жилищно-коммунального хозяйства, реформы образования и здравоохранения, сокращения бедности, преодоления демографического кризиса, развития сельского хозяйства.

*Денежные доходы нетрудоспособных групп населения* прямо определяются социальной политикой, через существующее в государстве налогообложение, страховые взносы и финансирование социальных программ. Механизм поддержки денежных доходов нетрудоспособных граждан включает *систему социального обеспечения*, состоящую из двух подсистем: социального страхования и общественного вспомоществования. Финансовым источником социального обеспечения являются текущие доходы участников общественного производства, изымаемые по каналам налогообложения (подходный налог, налоги предприятий и т.п.) и целевых взносов (взносы предприятий и самих застрахованных). Эти налоги и взносы образуют общественные фонды – финансовую основу социальных пособий.

Деятельность государства не ограничивается только перераспределением денежных доходов. Она включает в себя формирование общественных фондов и финансирование отраслей социальных услуг, удовлетворяющих потребности населения в получении общего и профессионального образования, поддержании здоровья, в жилье, здоровой окружающей среде, транспорте. Социальная политика отвечает за доступность минимума услуг всем слоям населения.

### **Ресурсы, влияющие на совершенствование социальной политики в России:**

- демократизация управления в целом и социальными процессами в частности;
- обновление способов экономической организации социальной политики;
- научное планирование развития социальной сферы;
- снижение социальных диспропорций;
- создание единой системы по сбору и обработке информации по изучению уровня жизни населения;
- проведение экспертных оценок и прогнозов ситуаций, складывающихся в этой области.

## § 2. ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

Социальная защита человека и различных социальных групп провозглашена в качестве социального права в международных документах ООН, Международной Организации Труда (МОТ), Совета Европы – Всеобщей декларации прав человека, Декларации социального прогресса и развития, Европейской социальной хартии, Европейском кодексе социального обеспечения.

В России основные гарантии социальной защиты граждан установлены Конституцией Российской Федерации. К ним относятся: ▪ охрана труда и здоровья, ▪ гарантированный минимальный размер оплаты труда, ▪ обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых людей, ▪ развитие системы социальных служб, ▪ государственные пенсии и пособия, ▪ социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца.

*Социальная защита является одной из основных функций общества и социальной политики государства.*

**Социальная защита населения** – система мер по соблюдению социальных прав и социальных гарантий, созданию условий, необходимых для нормальной жизни людей, уменьшению отрицательного влияния факторов, снижающих их качество жизни.

*Социальная защита – защита от социальных рисков*, то есть таких предполагаемых событий, наступление которых может привести к постоянной или временной нетрудоспособности человека или снижению спроса на труд. Социальный риск означает вероятность снижения материальной обеспеченности в результате утраты дохода по социальным причинам, а также необходимость дополнительных расходов на лечение и социальные услуги. Основными видами социальных рисков являются – болезнь и необходимость получения медицинской помощи, временная нетрудоспособность, трудовое увечье, профессиональное заболевание, материнство, инвалидность, наступление старости,

потеря кормильца, безработица, смерть застрахованного или нетрудоспособного члена семьи, находящегося на иждивении.

### **Функции социальной защиты населения:**

*профилактически-предупредительная* – означает проведение мероприятий по обеспечению всесторонней защиты человека;

*экономическая* – связана с возмещением работнику ущерба в связи с утратой работоспособности и здоровья, оплатой услуг по его лечению и реабилитации;

*социально-реабилитационная* – предполагает осуществление мероприятий по реабилитации работника в связи с восстановлением утраченного им здоровья и трудоспособности;

*административно-правовая* – заключается в обеспечении гарантированных норм социальной защиты, согласовании интересов и распределении ответственности за социальную защиту между её субъектами[28,139-140].

### **Принципы социальной защиты населения:**

- всеобщность;
- дифференцированность;
- многосубъектность и солидарность субъектов социальной защиты;
- ответственность общества и государства за реализацию права индивидов на социальную защиту, её государственные гарантии.

**Всеобщность.** Социальная защита населения имеет всеобщий характер, распространяясь на всё общество. Предполагает равное, свободное и справедливое обеспечений условий доступа индивидов к получению образования, здравоохранению, искусству, физической культуре и спорту, туризму, санаторно-курортному лечению, жилищно-коммунальным и другим объектам социальной инфраструктуры и видам социальных услуг.

*Социальная защита должна сопровождать человека на протяжении всей его жизни – от рождения до смерти.* Так, **для трудоспособного населения** она предполагает предоставление гарантий и компенсаций, создание условий для нормальной жизни и занятия трудом. Гарантии и компенсации должны позволять человеку реализовать своё право на труд, свободный выбор места работы, профессии, специальности.

Социальная защита работников предусматривает обеспечение безопасных условий труда, сохранение здоровья и трудоспособности человека, равное вознаграждение за равный труд. Она включает компенсацию утраты трудоспособности, обеспечение минимального дохода в случае безработицы, потери дохода из-за временной нетрудоспособности, болезни, несчастного случая на производстве, профессионального заболевания, инвалидности, потери кормильца, старости, обеспечение социальной, медицинской, профессиональной реабилитации.

**Социальная защита нетрудоспособных, инвалидов** представляет систему гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер, обеспечивающих людям условия для преодоления сложившихся ограничений их жизнедеятельности, направленных на создание им равных с другими людьми возможностей участия в жизни общества.

Имеет свою специфику **социальная защита детей**, которая предполагает создание условий для их жизнеобеспечения. Сюда включается социальная защита детства, поддержка семьи как естественной среды жизнеобеспечения детей, обеспечение безопасного материнства и охрана здоровья, воспитание (привитие установок), образование и обучение, развитие детей и их улучшенное питание. Особое место в этой деятельности занимают забота и поддержка государством детей, попавших в сложные обстоятельства: социально одиноких, брошенных, безнадзорных, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, оказавшихся в эксплуатации или сексуально принуждаемых.

**Социальная защита престарелых** осуществляется в соответствии с их реальным положением и заслугами: повышенная пенсия ветеранам войн и труда, единовременные пособия, санаторно-курортное лечение, льготный проезд в общественном транспорте, сестринский уход, помещение в дома престарелых.

**Дифференцированность.** Социальная защита осуществляется дифференцированно, с учётом потребностей различных социальных групп и категорий населения. Дифференцированный подход означает наличие специфики в осуществлении социальной защиты в зависимости от уровня экономической

самостоятельности человека, степени его трудоспособности, уровня дохода и других факторов.

Принципы всеобщности и дифференцированности диалектично взаимосвязаны.

### **Многосубъектность и солидарность субъектов социальной защиты**

Субъектами, осуществляющими социальную защиту населения, выступают: **1)** органы государственной власти на федеральном и региональном уровне, а также органы местного самоуправления; **2)** институты гражданского общества – партии, общественно-политические движения, союзы и ассоциации, благотворительные фонды, национальные и конфессиональные объединения, организации и общества по видам деятельности; **3)** предприятия и учреждения различных видов собственности, профсоюзы; **4)** институт меценатства. Солидарность субъектов социальной защиты основывается на выделении ими ресурсов, в т.ч. финансовых, для её осуществления.

Принцип **ответственности общества и государства за реализацию права индивидов на социальную защиту и её государственные гарантии** обосновывается положением статьи 7 Конституции Российской Федерации, согласно которой Россия является социальным государством[28,140-141].

### **Социальное обеспечение**

Понятие «социальное обеспечение» возникло в советский период истории России. Оно отражало совокупность взаимоотношений по поводу всестороннего государственного попечительства о гражданах в связи с рисками их социального положения.

**Социальное обеспечение** – форма выражения социальной политики государства, направленная на материальное обеспечение определённой категории граждан из средств государственного бюджета и специальных внебюджетных фондов в случае наступления событий, признаваемых государством социально значимыми с целью выравнивания социального положения граждан по сравнению с остальными членами общества.

В соответствии с Европейским кодексом социального обеспечения, принятым Советом Европы 16 апреля 1964 г. во Франции в Страсбурге, социальное обеспечение включает оказание следующих видов помощи:

- медицинскую помощь;
- помощь по безработице;
- помощь по старости;
- помощь в случае производственной травмы;
- помощь семьям с детьми;
- помощь по инвалидности.

*Существует две формы социального обеспечения – государственная и негосударственная.*

**Государственное социальное обеспечение в России** включает: • государственное пенсионное обеспечение, • материальную поддержку материнства, отцовства и детства, семей с детьми, • социальные пособия, • компенсационные выплаты, • бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях, • социальные льготы.

При **негосударственном социальном обеспечении** застрахованные люди и их иждивенцы получают пособия и пенсии в дополнение к имеющимся у них пособиям и пенсиям в государственной системе социального обеспечения. Негосударственное социальное обеспечение может осуществляться на уровне организации, предприятия, отрасли и на федеральном уровне.

### **Государственная социальная помощь и социальная поддержка, социальное страхование и социальное обслуживание**

Социальная защита имеет относительно самостоятельные организационно-правовые формы: государственную социальную помощь, социальную поддержку, социальное страхование и социальное обслуживание населения.

**Государственная социальная помощь** означает предоставление малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан социальных пособий, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров.

**Социальная поддержка** означает предоставление помощи с учётом законодательно установленных гарантий по социальному обеспечению. Для соци-

альной поддержки отдельных категорий населения могут разрабатываться федеральные целевые программы.

**Социальное страхование** означает страхование граждан от возможного ухудшения их материального и социального положения. Оно осуществляется в форме обязательного и добровольного социального страхования. Добровольное социальное страхование осуществляют на добровольной основе негосударственные страховые организации. Обязательное социальное страхование – часть государственной системы социальной защиты населения. Его суть в страховании работающих людей от возможного изменения материального и социального положения. Обязательное социальное страхование представляет систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и социального положения работающих граждан. Оно также распространяется на случаи признания безработными, на случаи трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, болезни, травмы, беременности и родов, потери кормильца, наступления старости, необходимости получения медицинской помощи и санаторно-курортного лечения.

**Социальное обслуживание населения** представляет деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации людей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Под последней понимается такая ситуация, которая оказывает существенное, как правило, негативное, влияние на человеческую деятельность, причём человек не может преодолеть её самостоятельно. К трудной жизненной ситуации относятся инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определённого места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество нетрудоспособных и пожилых людей.

Учреждениями социального обслуживания являются различного рода центры социального обслуживания населения, территориальные центры социальной помощи семье и детям, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних. К ним относятся центры социального обслуживания, помощи детям, оставшимся без попечения родителей, центры психолого-педагогической помощи населению, экстренной психологической помощи по телефону, социальной помощи на дому, геронтологические центры. Учреждения социального обслуживания: социальные приюты для детей и подростков, дома ночного пребывания, социальные дома для одиноких престарелых. В систему этих учреждений входят стационарные учреждения – дома-интернаты для престарелых и инвалидов, психоневрологические интернаты, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическими недостатками. Для детей и подростков, оставшихся без попечения родителей, организованы интернатные учреждения, сеть которых включает дома ребёнка, детские дома, детские дома-школы, дома-интернаты, школы-интернаты общего типа, школы-интернаты для детей с ограниченными возможностями здоровья.

*Основные виды социального обслуживания:* материальная помощь, социальное обслуживание на дому и в стационарных учреждениях, предоставление временного приюта, дневное пребывание в учреждениях социального обслуживания, консультации, реабилитационные услуги. Материальная помощь предоставляется в виде денежных средств, продуктов питания, средств санитарии, гигиены, ухода за детьми, одежды, обуви и других предметов первой необходимости, топлива, специальных транспортных средств, технических средств реабилитации инвалидов и людей, нуждающихся в постоянном уходе. Социальное обслуживание на дому осуществляется путём предоставления социальных услуг людям, нуждающимся в постоянном или временном нестационарном социальном обслуживании[28,148-153].

### § 3. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Государственная социальная политика в России постоянно совершенствуется. Существенное влияние на неё оказывают послания Президента РФ Федеральному Собранию России. В новейшей истории страны было определено четыре приоритетных национальных проекта, имеющих прямое влияние на социальное самочувствие общества: «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жильё – гражданам России», «Развитие агропромышленного комплекса».

Впервые применялся проектный подход к решению задач социальной сферы, определяя деятельность всех уровней и ветвей власти при реализации национальных проектов.

*При осуществлении проектного подхода:*

- устанавливаются конкретные сроки реализации проекта;
- определяются необходимые ресурсы;
- подбираются участники и назначаются ответственные за реализацию;
- разрабатывается и соблюдается согласованный план-график работ;
- проводится стратегический и оперативный контроль за ходом реализации проектных мероприятий;
- обеспечивается информационная открытость.

Реализация любого проекта, а тем более нескольких проектов, приводит к системному эффекту:

- развитию других отраслей экономики;
- переходу к долгосрочному планированию и бюджетированию;
- разработке долгосрочных отраслевых и межотраслевых стратегий;
- внедрению новых, современных технологий и совершенных коммуникационных сетей[28,241].

Для успешной реализации национальных проектов был создан Совет при Президенте РФ, в состав которого вошли представители федеральных органов государственной власти, регионов, органов местного самоуправления, общественных, научных и других организаций. Возглавил Совет Президент РФ.

Создание Совета позволило сосредоточить на высоком уровне организацию и управление всеми мероприятиями, проводимыми в рамках националь-

ных проектов, а также дало возможность на уровне субъектов РФ организовать подобные структуры, отвечающие за выполнение мероприятий на региональном уровне.

### **Национальный проект «Здоровье»**

*Основные направления:*

1. развитие первичной медицинской помощи, включающее подготовку и переподготовку врачей; укрепление материально-технической базы первичной диагностики и скорой медицинской помощи; увеличение заработной платы медицинских работников;
2. иммунизация, диспансеризация, профилактика инфекционных заболеваний;
3. улучшение оказания медицинской помощи матерям и детям;
4. обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью, включающей строительство новых медицинских центров.

Проект реализуется на средства федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов в соответствии с федеральными законами, регламентирующими бюджетный процесс.

Министерство здравоохранения и социального развития РФ взаимодействует с субъектами РФ в рамках договоров, в которых определены «встречные обязательства» территорий по финансированию здравоохранения, обеспечению целевого использования выделяемых средств, обеспечению взаимодействия при реализации данного проекта.

В 2006-2007 гг. из федерального бюджета на реализацию национального проекта «Здоровье» было выделено 71,5 и 107,8 млрд рублей соответственно. Из бюджетов ФСС и ФОМС 25,8 и 23,5 млрд рублей.

Реализация проекта привела к укреплению материально-технической базы диагностических подразделений: в 9 966 лечебно-профилактических учреждений первичного звена было поставлено 42 487 единиц диагностического оборудования[28,245].

Особое внимание было обращено на улучшение работы службы родовспоможения. Программой «Родовой сертификат» было охвачено 92% роже-ниц, оплачены услуги по оказанию медицинской помощи для 2,6 млн женщин и 300 тысяч детей, которые наблюдались в поликлиниках в течение первого года жизни.

Мероприятия в рамках национального проекта оказали положительное влияние на демографическую ситуацию в стране: за 2006-2007 гг. рождаемость увеличилась на 11%, смертность снизилась почти на 9%.

Приоритетным направлением в рамках национального проекта в 2008-2010 гг. стало уменьшение смертности от управляемых причин, в первую очередь от сердечно-сосудистых заболеваний и дорожно-транспортных происше-ствий.

Национальный проект «Здоровье» выполнил свою социальную функцию, определённую социальной политикой государства. Федеральная и региональная деятельность в сфере медицины продолжает развиваться и остаётся приоритет-ной.

### **Национальный проект «Образование»**

**Целью** национального проекта «Образование» является продвижение ориентиров государственной образовательной политики, содействие становле-нию институтов гражданского общества, формирование современного менедж-мента в системе образования, поддержка инициативной, способной, талантли-вой молодёжи.

В связи с этим *в стране сформирована сеть национальных исследова-тельских университетов (НИУ)*. НИУ – высшее учебное заведение, одинаково эффективно осуществляющее образовательную и научную деятельность на ос-нове принципов интеграции науки и образования. Важнейшими отличительны-ми признаками НИУ являются способность как генерировать знания, так и обеспечивать эффективный трансфер технологий в экономику; проведение ши-рокого спектра фундаментальных и прикладных исследований; наличие высо-коэффективной системы подготовки магистров и кадров высшей квалифика-

ции, развитой системы программ переподготовки и повышения квалификации. Практически НИУ должен являться интегрированным научно-образовательным центром или включать ряд таких центров в виде совокупности структурных подразделений, осуществляющих проведение исследований по общему научному направлению и подготовку кадров для определенных высокотехнологичных секторов экономики. Основной задачей государственной поддержки института НИУ является вывод на мировой уровень образовательных организаций, способных взять на себя ответственность за сохранение и развитие кадрового потенциала науки, высоких технологий и профессионального образования, развитие и коммерциализацию в Российской Федерации высоких технологий.

*В структуру отечественных НИУ входят:*

- ◆ Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;
- ◆ Казанский национальный исследовательский технический университет им. А.Н. Туполева - КАИ;
- ◆ Московский авиационный институт (национальный исследовательский университет);
- ◆ Московский государственный технический университет имени Н.Э. Баумана;
- ◆ Московский физико-технический институт (государственный университет);
- ◆ Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского – национальный исследовательский университет;
- ◆ Новосибирский национальный исследовательский государственный университет;
- ◆ Пермский национальный исследовательский политехнический университет;
- ◆ Самарский государственный аэрокосмический университет имени академика С.П. Королева - национальный исследовательский университет;
- ◆ Национальный минерально-сырьевой университет «Горный»;
- ◆ Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики;
- ◆ Национальный исследовательский Томский политехнический университет;
- ◆ Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ»;
- ◆ Национальный исследовательский технологический университет «МИСиС»;
- ◆ Белгородский государственный университет - национальный исследовательский университет;

- ♦ Национальный исследовательский Иркутский государственный технический университет;
- ♦ Казанский национальный исследовательский технологический университет;
- ♦ Национальный исследовательский Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарёва;
- ♦ Национальный исследовательский университет «МИЭТ»;
- ♦ Московский государственный строительный университет – национальный исследовательский университет «МГСУ»;
- ♦ Национальный исследовательский университет Московский энергетический институт;
- ♦ Пермский государственный национальный исследовательский университет;
- ♦ Российский национальный исследовательский медицинский университет имени Н.И. Пирогова;
- ♦ Российский государственный университет нефти и газа имени И.М. Губкина;
- ♦ Санкт-Петербургский государственный политехнический университет;
- ♦ Национальный исследовательский Саратовский государственный университет им.Н.Г. Чернышевского;
- ♦ Национальный исследовательский Томский государственный университет;
- ♦ Санкт-Петербургский академический университет – Научно-образовательный центр нанотехнологий РАН;
- ♦ Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет).

На создание одного университета государство выделяет около 3 млрд рублей.

Важным направлением национального проекта являются инвестиции в *качество образования*. Речь идёт о создании структур, способных осуществлять высокое качество российского образования – так называемых «точек роста». Предусмотрена поддержка классных руководителей и учителей начальных классов. Большое место отводится стимулированию творческой активности молодёжи: проекты развития городов, сёл, регионов, предпринимательская инициатива, достижения в спорте, учёбе, науке, искусстве.

В целях решения поставленных задач Министерством образования и науки РФ разработаны нормативные акты, определяющие порядок и критерии конкурсного отбора общеобразовательных учреждений и вузов для предоставления

государственной поддержки из средств федерального бюджета и развития образовательных новаций. Среди вузов проводится отбор в области естественно-научного и инженерно-технического образования, медицины и сельскохозяйственных наук, как наиболее ресурсоёмких. На основе разработанных критериев ежегодно отбирается не менее 20 из них, с последующим определением на конкурсной основе 10 вузов для осуществления такой поддержки. В 2011 г. одним из таких российских лауреатов стал Нижегородский государственный технический университет.

Важным путём решения задач инвестирования в качество национального образования является *поощрение лучших учителей*. Согласно национальному проекту ежегодно путём конкурсного отбора определяются 10 000 учителей, достигших востребованного и признанного обществом качества профессиональной деятельности. На их поддержку выделяется персональный гранд в размере 100 тыс. руб. Количество номинантов планируется увеличить вдвое – до 20 тысяч [28,251-252].

*Критериями отбора* для лучшего учителя являются: позитивная динамика достижений учащихся за последние три года, результаты внеурочной деятельности по преподаваемым предметам, использование современных образовательных технологий, в том числе информационно-коммуникационных, результаты деятельности в качестве классного руководителя, обобщение и распространение лучшего опыта: мастер-классы, конференции, семинары, участие в профессиональных конкурсах, профессиональная переподготовка и повышение квалификации.

Для государственной поддержки лучших общеобразовательных учреждений предусмотрена *ежегодная премия Президента РФ*, критериями получения которой являются – эффективная деятельность органов школьного самоуправления, демократический характер принятия школьных решений, достижения учащихся на конкурсах, фестивалях, смотрах; обеспечение доступности качественного образования, применение современных образовательных технологий.

За счёт дополнительных федеральных доходов выделено финансирование:

- на реализацию социального проекта «Сельский школьный автобус» – 1 млрд руб.;
- на увеличение надбавок к должностным окладам профессорско-преподавательского состава за учёные степени кандидата и доктора наук только в 2006 г. было выделено 3,6 млрд рублей;
- на софинансирование с регионами строительства быстровозводимых ФОКов в учебных заведениях.

В 2007 г. Минобрнауки РФ провело конкурс по совершенствованию системы школьного питания. Были определены 10 победителей и наиболее эффективные модели организации питания школьников рекомендованы для внедрения[28,255-256].

В целом национальный проект «Образования» сыграл свою положительную роль в стране. Деятельность государства в этом направлении считается приоритетной и будет продолжаться далее.

### **Национальный проект «Доступное и комфортное жильё – гражданам России»**

Проблема жилья в России всегда носила острый характер. Это было связано с низкими темпами жилищного строительства, административными и бюрократическими барьерами его получения, монополизацией строительного рынка, малым объёмом финансирования, неразвитостью ипотечной структуры, низкими доходами населения, слабо развитой промышленной базой отечественных строительных материалов.

Согласно официальным опросам в настоящее время в России около 5 млн семей остро нуждаются в улучшении жилищных условий, 28 млн семей хотели бы изменить условия своего проживания – это 61% населения страны.

С 2004 г., после послания Президента РФ Федеральному Собранию, ситуация со строительством жилья постепенно стала изменяться. Были приняты

законы, устанавливающие налоговые льготы, упрощающие процедуры приобретения жилья, Жилищный и Градостроительный кодексы РФ, другие документы.

Свое место на рынке жилищного кредитования заняла ипотека. Ежегодные объёмы ипотечного кредитования составляют десятки млрд рублей.

Однако проблема нехватки жилья в стране сохраняется.

### Предоставление жилья гражданам России в 1992–2005 гг.

Показатель	1992 г.	1995 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
<i>Число семей, состоявших на учёте на получение жилья</i>								
В тысячах	9646	7698	5419	4857	4428	4429	4180	3384
В процентах	19	15	11	10	9	11	10	7
<i>Число семей, получивших жильё и улучшивших жилищные условия</i>								
В тысячах	948	652	253	242	229	227	229	151
В процентах	10	8	4	5	5	5	5	4

Расчёты и данные по: Россия в цифрах. 2007: Краткий стат. сб. М., 2007. С. 127.

Как видно из таблицы, в условиях нехватки жилья ситуация с обеспечением им населения ухудшалась в течение всех последних лет.

Национальный проект «Доступное и комфортное жильё – гражданам России» связан с федеральной целевой программой (ФЦП) «Жилище» на 2002-2010 годы.

Реализация национального проекта предусматривала на первом этапе – 2007-2007 гг. – *четыре направления*: «Повышение доступности жилья», «Увеличение объёмов ипотечного жилищного кредитования», «Увеличение объёмов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры», «Выполнение государственных обязательств по предоставлению жилья категориям граждан, установленных федеральным законодательством».

Реализация национального проекта позволила увеличить ввод жилья с 43,6 млн м<sup>2</sup> в год по итогам 2005 г. до 80 млн м<sup>2</sup> в 2010 г. и поддержание темпов ежегодного строительства на этом уровне и далее. Именно столько по прогнозам специалистов необходимо строить в России жилья на протяжении полутора-двух десятилетий, несмотря на внешние и внутренние сложности экономического развития.

К настоящему времени общий объём жилищного фонда Российской Федерации составляет 2 912 млн м<sup>2</sup> – это примерно 19 млн строений. При этом состояние жилищного фонда 30% граждан страны оценивается как неудовлетворительное. В среднем на одного жителя в стране приходится 21 м<sup>2</sup> общей жилой площади. Распределение жилищного фонда по регионам весьма неравномерное – от 11 м<sup>2</sup> на человека в Ингушетии до 30 м<sup>2</sup> на человека на Чукотке. В результате отдельные регионы испытывают дефицит жилых площадей, но при этом в сельской местности дома зачастую пустуют.

*Президент РФ В.В. Путин поставил цель строить жилья по 1 м<sup>2</sup> в год на каждого жителя страны.*

Вопрос состоит в том, чтобы строить в России доступное жильё, а не элитные квартиры, которые может позволить себе один человек из тысячи. Здесь нужна совершенная 1) нормативная база, предполагающая высокие нормы строительства жилья – не менее 80 млн м<sup>2</sup>; 2) выполнение государственных обязательств по строительству социального жилья и обеспечению жильём отдельных категорий граждан – семей военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, семей, подлежащих обязательному отселению с комплекса «Байконур», из закрытых военных городков, выезжающих из районов Крайнего Севера; 3) увеличение и доступность ипотечных кредитов для населения, особенно малоимущих, многодетных семей; 4) модернизация жилищного хозяйства и коммунальной инфраструктуры[28,258-261].

Национальный проект в области строительства жилья явился стимулом для развития жилищного строительства в регионах. В частности, в Санкт-Петербурге работает социальная программа «Молодёжи – доступное жильё»; в ряде регионов осуществляются социальные программы по предоставлению жилья в собственность молодым специалистам, пожелавшим работать в сельской местности.

### **Выводы**

Разработка и реализация приоритетных национальных проектов в социальной сфере – свидетельство того, что государство стало осознавать существующие в ней проблемы и предпринимает реальные меры по их решению.

## **§ 4. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЁРСТВО И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ В РЕГУЛИРОВАНИИ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**Социальное партнёрство** – *система взаимоотношений между работниками, работодателями, органами государственной власти и местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений*[32,18].

**Целью** социального партнёрства является развитие экономики, улучшение условий труда и повышение жизненного уровня трудящихся. Именно система социального партнёрства позволяет придать рыночной экономике социальный характер, направить её развитие на благо общества, согласовать частные и общественные интересы. Социальное партнёрство осуществляется на общегосударственном (федеральном), региональном, территориальном, отраслевом и локальном уровнях.

**Принципами** социального партнёрства признаются: равноправие, уважение и учёт интересов сторон; соблюдение ими законов и других нормативно-правовых актов; свобода выбора и добровольность принятия решений; обязательность выполнения коллективных договоров, соглашений, ответственность за их невыполнение.

**Принципы социального партнёрства**[32,ст.24]:

- равноправие сторон;
- уважение и учёт интересов сторон;
- заинтересованность сторон в участии в договорных отношениях;
- содействие государства укреплению и развитию социального партнёрства на демократической основе;
- соблюдение сторонами и их представителями трудового законодательства и иных нормативных актов, содержащих нормы трудового права;
- полномочность представителей сторон;
- свобода выбора при обсуждении вопросов, входящих в сферу труда;
- добровольность принятия сторонами на себя обязательств;
- реальность обязательств, принимаемых на себя сторонами;
- обязанность выполнения коллективных договоров, соглашений;
- контроль выполнения принятых коллективных договоров, соглашений;

▪ ответственность сторон, их представителей за невыполнение по их вине коллективных договоров, соглашений.

Основными **формами** социального партнёрства в соответствии с законодательством являются:

- коллективные переговоры по подготовке коллективных договоров, соглашений и их заключению;
- проведение консультаций в ходе разработки законопроектов и принятия государственных решений в социально-экономической сфере;
- взаимные консультации (переговоры) по вопросам регулирования трудовых отношений и иных, непосредственно связанных с ними, отношений, обеспечения гарантий трудовых прав работников и совершенствования трудового законодательства;
- участие работников и их представителей в управлении организациями;
- создание постоянно действующих трёхсторонних органов.

Особую роль в системе социального партнёрства в сфере труда играет Государственная служба занятости, призванная координировать усилия различных субъектов социально-трудовых отношений: органов государственной власти и управления, местного самоуправления, трудоспособного населения, работодателей и учреждений профессионального образования.

Концепция социального партнёрства зарождалась на Западе как метод цивилизованного решения социально-трудовых конфликтов. Окончательное её сложение произошло в годы Первой мировой войны, в период обострения противоречий между трудом и капиталом. Концепция явилась неким противовесом теории классовой борьбы, когда началось формирование общественного сознания, направленного на создание условий для союза труда и капитала, а не на его игнорирование. Так, основоположник кембриджской школы экономики А. Маршалл отмечал: «Сотрудничество между капиталом и трудом столь же обязательно, как и сотрудничество между прядильщиками и ткачами».

Социальное партнёрство стало главным принципом экономической и социальной жизни развитых стран, прежде всего государств Западной Европы. *Социальное партнёрство – средство регулирования социально-трудовых отношений.* В 1919 г. была создана Международная Организация Труда (МОТ), благодаря деятельности которой разработано 180 международных кон-

венций и около 200 рекомендаций по вопросам регулирования современных социально-трудовых отношений. Конвенция «О применении принципов права на организацию и ведение коллективных переговоров» была принята в 1949 г. и ратифицирована в СССР в 1956 г. Она отражает отношения между предпринимателями и наёмными работниками и рассматривает переговорный принцип как основной способ урегулирования трудовых конфликтов[28,268-270].

***Успешное развитие системы социального партнёрства предполагает ряд основ:***

*экономические основы*, включающие многообразие форм собственности; участие работников в управлении производством и распределении доходов; развитый уровень производительных сил; современную экономическую инфраструктуру;

*правовые основы*, включающие развитые демократические формы общественного устройства; наличие трудового законодательства, регулирующего социально-трудовые отношения в интересах всех субъектов данных отношений; государственные гарантии, обеспечивающие регулирование оптимального функционирования социально-трудовых отношений; сформированное гражданское общество, способное к постоянному диалогу с государством;

*социальные основы*, включающие высокий уровень жизни населения, наличие устойчивой тенденции к постоянному росту благосостояния населения, отсутствие резкой социальной дифференциации населения, достижение социального согласия в обществе[28,271].

Социальное партнёрство в России законодательно было закреплено указом Президента РФ «О социальном партнёрстве в разрешении трудовых споров (конфликтов)» в 1999 г.

***Уровни социального партнёрства согласно Трудовому Кодексу РФ:***

*федеральный уровень*, устанавливающий основы регулирования отношений в сфере труда в РФ;

*региональный уровень*, устанавливающий основы регулирования отношений в сфере труда в субъекте РФ;

*отраслевой уровень*, устанавливающий основы регулирования отношений в сфере труда в отрасли (отраслях);

*территориальный уровень*, устанавливающий основы регулирования отношений в сфере труда в муниципальном образовании;

*локальный уровень организации*, устанавливающий обязательства работников и работодателей в сфере труда.

**Область социального партнёрства включает широкий круг экономических и социальных вопросов:**

- темпы и содержание проведения экономических и социальных реформ;
- реализацию социальной политики;
- проблемы социально-экономического развития организации;
- вопросы социальной защиты населения;
- уровень цен, налогов, тарифы;
- приток иностранного капитала и иностранной рабочей силы.

**Субъекты социального партнёрства:**

- наёмные работники (представители работников);
- работодатели (представители работодателей);
- органы государственной власти;
- органы местного самоуправления.

Наёмные работники через свои профсоюзы участвуют в социальной жизни общества.

Органы государственной власти и местного самоуправления, как правило, выступают в роли посредников, регулирующих социально-трудовые отношения. Государство в области социального партнёрства выступает как собственник, законодатель, арбитр (посредник), координатор, работодатель; его функциями являются: законодательная, организаторская, контрольная и судебная, прогностическая.

Чтобы добиться стабильности в системе социально-трудовых отношений, необходимо принять меры к достижению равновесного состояния во взаимодействии субъектов этих отношений, что достигается путём удовлетворения справедливых требований и учёта интересов сторон. На смену централизованному регулированию социально-трудовых отношений пришёл механизм кол-

лективно-договорного регулирования в форме социального партнёрства. Основные нормы по заработной плате, условиям труда и социальным гарантиям устанавливаются в соглашениях и коллективных договорах.

В зависимости от области регулируемых социально-трудовых отношений могут заключаться такие **соглашения**, как генеральное, межрегиональное, региональное, отраслевое (межотраслевое), территориальное и иные.

Содержание и структура коллективного договора определяется сторонами социального партнёрства. В **коллективный договор** согласно ТК РФ могут включаться обязательства работников и работодателей по ряду вопросов:

- √ форме, системе и размере оплаты труда;
- √ выплате пособий, компенсаций;
- √ механизме регулирования оплаты труда с учётом роста цен, уровня инфляции, выполнения показателей, определённых коллективным договором;
- √ занятости, переобучения, условий высвобождения работников;
- √ рабочему времени и времени отдыха, включая вопросы предоставления и продолжительности отпусков;
- √ улучшению условий охраны труда работников, в том числе женщин и молодёжи;
- √ соблюдению интересов работников при приватизации государственного и муниципального имущества;
- √ экологической безопасности и охране здоровья работников на производстве.

Одной из особенностей действующего трудового законодательства является то, что, заключая трудовой договор, наёмный работник вступает, как правило, в непосредственные трудовые отношения с организацией.

В социально-трудовой сфере существует множество проблемных, спорных ситуаций, анализ которых может способствовать их конструктивному урегулированию[28,276-277].

В современном российском обществе порядок разрешения коллективного трудового спора предполагает несколько этапов: рассмотрение коллективного трудового спора примирительной комиссией, рассмотрение коллективного трудового спора с участием посредника или в трудовом арбитраже. Успешное разрешение трудового спора возможно на основе согласованных принципов, совместных стремлений к урегулированию конфликта конструктивным путём, со-

гласительными мерами. В ряде случаев трудовые конфликты регулируются переговорным путём, многие завершаются судебными разбирательствами.

В России с мая 1999 г. действует **Федеральный закон «О российской трёхсторонней комиссии по урегулированию социально-трудовых отношений»**. Согласно закону, равноправными сторонами комиссии являются представители общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений работодателей и Правительства Российской Федерации. Законом предусмотрено, что одной из главных задач комиссии является ведение коллективных переговоров, подготовка и подписание Генерального соглашения между сторонами. *На заседаниях трёхсторонней комиссии, проводимых раз в месяц, рассматриваются:* ▪ вопросы развития экономики, укрепления экономического и финансового положения страны, проведения согласованной политики обеспечения роста заработной платы; ▪ социального страхования, социальной защиты населения и развития социальной сферы; ▪ защиты трудовых прав, охраны труда; ▪ обеспечения экологической безопасности; ▪ вопросы, связанные с разработкой законодательной базы и совершенствованием партнёрских отношений.

Международный опыт свидетельствует о наличии нескольких моделей социального партнёрства, в которых роль государства выражается в различных модификациях. *В XX в. сложились две основные модели социального партнёрства – либеральная и социально ориентированная.* Либеральная модель характеризуется ослаблением роли государства в решении социальных проблем; социально ориентированная – усилением государственного регулирования процессов развития социальной сферы[28,279].

## § 5. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Российская Федерация, согласно Конституции, социальное государство. Осуществление социальной политики в нём подчинено формированию достойного жизненного уровня населения, воспроизводству человеческого капитала, социальной защите, оказанию социальных услуг и развитию социальной инфраструктуры.

Приняв на себя социальные обязательства и неся за них ответственность, государство, проводя социальную политику, обязано обеспечить финансовую сторону её осуществления.

В большинстве стран мира в социальной политике сочетаются **два принципа: индивидуальный и солидарный**. В основе индивидуального принципа лежат индивидуальные возможности домохозяйств по финансированию социальных потребностей. Солидарный принцип предполагает участие государства в удовлетворении социальных потребностей населения, что означает его высокую ответственность за судьбы всех членов общества.

Социальная политика ориентирована на человека и проводится в области распределения и потребления общественного продукта, получаемого в результате деятельности по его производству, в соответствии с проводимой экономической политикой. Рыночная экономика имеет свои особенности, ориентированные на получение прибыли. Поэтому вмешательство государства в систему рыночных регуляторов экономики имеет меру допустимости. Социальная сфера – непроизводственная, экономически затратная, но роль государства при этом существенно возрастает. Суть в том, что экономические затраты государства реально окупаются последующим социальным эффектом – человеческим капиталом[28,286].

Современный вектор социального развития XXI столетия определяет ориентацию экономики на интересы человека, на более эффективное удовлетворение его потребностей, на рассмотрение вопросов социального развития с позиции уважения человеческого достоинства и социальной справедливости.

Эта концепция была определена на *Всемирной встрече глав государств в Копенгагене* в 1995 г., посвящённой социальному развитию, и закреплена в её *Декларации*. Суть: человек является целью, а не средством социально-экономического развития.

*Совет Европейского союза* – наряду с Европейским парламентом, один из двух законодательных органов Европейского союза и один из семи его институтов, также рассматривает вопросы социального развития. В Совет входят 28 министров правительств стран-членов Европейского союза в составе, зависящем от обсуждаемого круга вопросов. Без права голоса в Совете участвует еврокомиссар, по вынесенному в повестку дня вопросу. Например, вопросами охраны труда занимаются 28 министров государств-членов, ведающие охраной труда, министров труда или социального обеспечения, а также комиссар по вопросам занятости, социальным вопросам и политике обеспечения равных возможностей.

Вложения в человеческий капитал становятся сегодня самыми эффективными вложениями, как на государственном, так и на частном уровнях, а качество человеческого потенциала – важнейшим фактором экономического прогресса и уровня социально-экономического развития. Если расположить все страны мира по уровню экономического развития и классифицировать их по рейтингу *индекса человеческого развития*, то можно увидеть, что уровень экономики находится в прямой зависимости от качества человеческого потенциала: профессионализма, интеллекта, креативности, нравственности. При этом темпы научно-технического прогресса, уровень культуры производства и производительности труда – производные от человеческого потенциала. В стратегическом плане вложения в человека – самые эффективные вложения, дающие наиболее ощутимую отдачу[28,290].

В последние годы социальная роль российского государства оказалась ослабленной, так как не всегда качественно и своевременно осуществлялся должный контроль в сферах образования, здравоохранения, социального страхования, жилищного строительства, молодёжной политики. Поэтому **долго-**

**временной целью социальной политики государства** должно стать *обеспечение высокого уровня и качества жизни граждан в соответствии с критериями развития современного информационного общества*. Государство при проведении социальной политики обязано:

- стимулировать рост капиталовложений в социальную сферу;
- осуществлять мониторинг образовательного и научно-технического потенциала;
- формировать единое социальное пространство по предоставлению гарантий в области образования и здравоохранения;
- совмещать социальную защиту населения с ростом экономической эффективности производства на базе концепции социального партнёрства;
- сочетать адаптационный и защитный методы решения социальных задач: *адаптационный метод* – предназначен для трудоспособных и работающих людей, имеющих возможность обеспечить себя и семью; *защитный метод* ориентирован на нетрудоспособных и социально незащищённых людей, лишённых возможности обеспечить своё существование без помощи государства [28,292].

Финансовые затраты государства при этом существенно возрастут.

Традиционно **финансирование государством своих социальных обязательств** осуществляется из бюджета и происходит преимущественно по разделу «Социальная политика». Кроме него, федеральным законом предусмотрено целевое финансирование «Образования», «Здравоохранения», «Физической культуры и спорта» и ряда других бюджетных статей социальной направленности, с суммарными затратами около 3% ВВП.

В частности, **бюджетные ассигнования предусмотрены на исполнение публичных и социально-значимых обязательств государства:**

- пенсии военнослужащим;
- компенсации в возмещение вреда гражданам, подвергшимся воздействию радиации;
- пособия по уходу за ребёнком;
- дополнительное ежемесячное материальное обеспечение ветеранов ВОВ;
- содействие занятости населения;
- социальная поддержка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- обеспечение жилыми помещениями детей-сирот;
- социальная защита инвалидов;
- поддержка семей с детьми;

- мероприятия по ликвидации бедности.

**Бюджетные ассигнования** *предусмотрены на реализацию приоритетных национальных проектов «Здоровье»* (в 2012-2014 гг. выделено 316,8 млрд руб.), *«Образование»* (2012-2014 гг. – 94, 4 млрд руб.), *«Доступное и комфортное жильё – гражданам России»* (2012-2014 гг. – 329 млрд руб.).

Объём бюджетных ассигнований федерального бюджета **на физическую культуру, спорт, молодёжную политику** составил в 2012 г. 38, 7 млрд. руб., в 2013 г. 30,7 млрд руб., в 2014 г. 24,4 млрд руб., в 2015 г. 17,457 млрд руб.

При осуществлении социальной политики государство использует свои возможности как института власти, принимая законы, способствующие ускорению финансирования процессов в тех или иных областях социальной политики. Так, были **приняты федеральные законы** *«О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»*, *«О социальной защите инвалидов»*, *«О ветеранах»* и ряд других. Это говорит о мобильности реагирования Президента России, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ на финансовое обеспечение социально важных процессов с учётом экономических возможностей государства.

Финансирование государством социальных приоритетов будет осуществляться и далее. Однако в стране должна быть достаточно чёткая социально-демографическая картина общества.

В первом десятилетии XXI столетия в России по данным Росстата РФ численность населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, установленной по Российской Федерации (малоимущего населения), составила 22 млн человек – 15,3% общей численности населения. На долю 10% наименее обеспеченного населения страны приходится около 2% денежных доходов, тогда как на 10% наиболее обеспеченного населения приходится около 32%.

Этот факт заставляет серьёзно задуматься об **адресной форме социальной помощи** людям. Финансовые и иные льготы должны предоставляться только тем категориям людей, фактическое потребление у которых ниже прожиточного минимума. Механизм, обеспечивающий адресность государствен-

ной социальной помощи, может меняться в зависимости от бюджетных возможностей субъектов федерации, территориального уровня жизни, особенности занятости населения, местных традиций. Поэтому полномочия по определению размеров и форм предоставления социальной помощи целесообразно передавать на региональный и муниципальный уровни. Одновременно потребности регионов в финансировании адресной социальной помощи должны учитываться при определении величины федеральных трансфертов.

*Для решения социальных задач важно мобилизовать и эффективно использовать средства государственных внебюджетных фондов социального назначения.*

### **Внебюджетные фонды**

Внебюджетные фонды, согласно законодательству РФ, создаются за счёт относимых на себестоимость производимой продукции отчислений организаций для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок. В России внебюджетные фонды могут создаваться в федеральных органах исполнительной власти, в коммерческих организациях и органах государственной власти субъектов РФ.

*Государственный внебюджетный фонд в РФ – фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. В РФ государственными внебюджетными фондами, средства которых используются при проведении социальной политики, являются:*

**Пенсионный фонд РФ**, действующий как правительственная программа принудительных сбережений с целью выплаты физическим лицам денежного содержания по достижению пенсионного возраста. Государственный пенсионный фонд формируется из отчислений предприятий и организаций;

**Фонд социального страхования РФ**, действующий как специализированное финансово-кредитное учреждение при Правительстве РФ. Управляет

средствами государственного социального страхования РФ, обеспечивая выплаты инвалидам и иным категориям пострадавших, пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении и усыновлении ребёнка, социальных пособий на погребение и иные социальные выплаты;

**Федеральный фонд обязательного медицинского страхования** является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением, обеспечивающим реализацию государственной политики в области организации и финансирования системы ОМС на всей территории РФ. Федеральный фонд ОМС подотчётен Правительству и Федеральному Собранию РФ;

**Государственный фонд занятости населения** РФ является самостоятельной финансовой системой по реализации политики занятости и эффективной деятельности государственной службы занятости. Фонд создан для финансирования мероприятий, связанных с реализацией государственной политики занятости населения: трудоустройство безработных по специальности, переобучение их на другую специальность с последующим трудоустройством.

Государство при осуществлении социальной политики не может отказаться от предоставления населению социально значимых благ и услуг, отвечающих общепринятым в мире стандартам и нормам. При этом оно ориентируется на уровень своего экономического развития и роста, учитывает альтернативные источники финансирования и принимает только те социальные обязательства, которые в состоянии профинансировать.

### **Каналы и источники финансирования социальной сферы**

<b><i>Каналы финансирования</i></b>	<b><i>Источники финансирования</i></b>
Государственное и муниципальное финансирование	Государственный и муниципальный бюджеты
Частное финансирование	Государственные и муниципальные социальные внебюджетные фонды
Целевое кредитование	Фонды добровольного (накопительного) страхования
Благотворительные взносы	Накопления юридических лиц
Иностранное финансирование	Сбережения физических лиц
	Целевые кредиты

Средства фондов  
и других некоммерческих организаций  
Средства иностранных  
юридических и физических лиц

За счёт средств бюджетов всех уровней бюджетной системы финансирование социальных услуг осуществляется в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджета по конкретным разделам.

Так, по разделу «Социальная политика» идут финансирование учреждений социального обеспечения, молодёжные мероприятия, социальная помощь, пенсии военнослужащим, работникам правоохранительных органов, государственные пособия гражданам, имеющим детей, расходы на миграционную политику, прочие мероприятия. Раздел «Образование» включает все расходы на дошкольное образование, общее образование, начальное профессиональное образование, среднее профессиональное образование, высшее профессиональное образование, расходы на переподготовку и повышение квалификации и другие [28,300-301].

*Государство не ограничивается только участием в бюджетном финансировании социальной сферы, оно регулирует весь процесс её финансирования.*

**Государственное регулирование финансирования социальной сферы включает:**

- оптимизацию финансирования стратегических программ развития отраслей социальной сферы из бюджетов всех уровней;
- установление нормативов и стандартов финансового обеспечения населения социальными услугами;
- выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности по субъектам РФ;
- разработку финансируемых за счёт резервных фондов программ экстренных мер в области образования, охраны здоровья, экологии;
- систему ограничений на коммерциализацию образования и здравоохранения.

Особую роль в государственном регулировании играет развитие экономического механизма реализации социальной политики. Сюда относится стимулирование развития отраслей социальной сферы через предоставление льгот, кредитов, оптимизацию налогов, совершенствование системы страхования, а

также применение штрафных санкций за нарушение обязательств по социальным гарантиям. Таким образом, осуществляется процесс создания **субсидиарного государства**, которое обеспечивает перераспределение социальных расходов в пользу наиболее уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям.

При использовании такой модели граждане, имеющие достаточно высокие доходы, должны самостоятельно оплачивать свои расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, при получении профессионального образования (не на бюджетной основе), а также значительную часть расходов на медицинское обслуживание, дополнительное школьное образование, пенсионное страхование. Средства для малообеспеченного населения должны предоставляться преимущественно на конкурентной основе через предприятия негосударственных форм собственности.

*В целом, **субсидиарное государство** реализует принцип перераспределения социальной ответственности между государством, некоммерческим (общественным) сектором и бизнесом. Структура субсидиарного государства обеспечивает партнёрство между основными социальными группами в области решения конкретных социальных проблем, взаимодействие между государством, некоммерческими организациями и бизнесом, перераспределение социальных расходов в пользу малоимущих при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям[28,302].*

## **§ 6. ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Социальная политика в современной России имеет свои особенности. Они обусловлены конституционно, РФ – социальное государство, а также исторически.

Если положение ст. 7 Конституции РФ, установившей Российскую Федерацию социальным государством, рассчитано на длительную перспективу, то исторические условия, при которых новая Россия начала осуществлять свою социальную политику, были реальными и затрагивали интересы практически всех социальных групп населения. Социальное наследие, которое осталось после распада СССР, способствовало обострению противоречий в обществе. Это было обусловлено реальным снижением в начале 90-х годов XX столетия уровня жизни людей и ориентацией всё большей части населения на западные стандарты жизни. Экономическая разруха в стране и массовая безработица привели к катастрофическому сокращению валового внутреннего продукта, значительно сократилась доходная часть государственного бюджета. Тем не менее, социальные гарантии, закреплённые законодательно, не только не сокращались, но и постоянно увеличивались.

Политическая направленность реформ в России на государственный патернализм и расширение социальной защиты населения проявились в федеральных законах «О дополнительных мерах по охране материнства и детства», «О повышении минимального размера оплаты труда», «О повышении социальных пособий и компенсационных выплат» и других. Всего в 1991-1992 гг. было принято 25 законов социальной направленности. Правительство и Федеральное Собрание РФ без всестороннего и целостного анализа экономической ситуации, условий, влияющих на замедление темпов экономического роста, принимали малоэффективные и неподкреплённые экономически нормативные акты, а общее недофинансирование социальной сферы росло. До 2004 г. публично не ста-

вился вопрос о принципиальном пересмотре социальных гарантий времён СССР[28,357].

В конце XX – начале XXI вв. в России постепенно стали осуществляться реальные меры по переходу на рыночный тип экономики. Была демонтирована административно-распределительная система, осуществлена либерализация экономики, финансов, производства и торговли. Параллельно стали происходить перемены в психологии людей, шла постепенная адаптация субъектов хозяйствования к рыночным условиям. Активизировалась предпринимательская деятельность, существенно изменилась структура собственности. Ведущую роль в стране стали играть частные предприятия, акционерные общества и товарищества.

В сложных экономических условиях начального этапа реформ Правительством РФ принимались меры, направленные на смягчение отрицательных последствий инфляции и на частичную компенсацию потерь наиболее нуждающимся группам населения. В частности, был создан механизм защиты доходов пенсионеров и работников бюджетной сферы, социальной поддержки семей с детьми, инвалидов, граждан, потерявших работу.

Для переходного периода были характерны активная работа Президента, Правительства, Федерального Собрания РФ по созданию законодательной базы для социальной защиты наиболее уязвимых групп населения и перехода на программно-целевые формы социальной поддержки населения. Были приняты законы о социальной защите инвалидов и ветеранов, о детских пособиях, о государственной социальной помощи, о прожиточном минимуме. В России появились новые законы о занятости населения, о коллективных договорах и соглашениях, об основах охраны труда, об основах обязательного социального страхования. Принят Трудовой кодекс РФ и пакет законов по пенсионному обеспечению. Новая законодательная база социальной сферы в течение 10 лет в основном была сформирована. В стране стали действовать федеральные целевые программы (ФЦП): «Дети России», «Социальная поддержка инвалидов»,

«Старшее поколение», «Социальная защита инвалидов военной службы», «Содействие занятости населения РФ», «Улучшение условий охраны труда».

Вместе с тем переход к рыночной экономике оказался чрезвычайно тяжёлым. Резко снизились основные экономические показатели. ВВП сократился в 1999 г. по сравнению с 1991 г. более чем на 40%, объём промышленного производства на 50%, инвестиции в основной капитал на 74%. Накопился огромный внутренний и внешний долг. Снижение экономических показателей, растущие сложности в финансово-бюджетной сфере привели к падению реальных денежных доходов населения. Возросла общая численность безработных с 4 млн в 1992 г. до 9 млн в 1998 г. Снижение реальных доходов населения привело к снижению уровня и ухудшению структуры потребления большинства населения, сокращению розничного товарооборота[28,359].

К концу первого десятилетия XXI в. ситуация в экономике постепенно стала изменяться. Отрицательные последствия международного финансового кризиса 1998 г. были преодолены, был погашен огромный внешний долг, золотовалютные резервы (международные резервы) превысили 500 млрд долларов, ВВП приобрёл устойчивую тенденцию роста не ниже 4%, а в реальном выражении ежегодный ВВП вышел на уровень 50 трлн руб. Однако в результате грубого политического вмешательства США в международное право, в 2014 году было предпринято так называемое санкционное давление на Россию, к которому присоединились, потерявшие суверенитет, страны Евросоюза. Год спустя взаимные экономические потери составили несколько сотен миллиардов долларов. В конечном итоге псевдогегемонии США придёт закономерный конец, на финиш придут ослабленные государства Евросоюза и окрепшая Россия.

**Рыночный тип экономики потребовал от Российской Федерации создание нового механизма социальной политики, способствующего целенаправленной поддержке различных категорий и групп населения.**

**К числу нововведений** можно отнести государственную функцию защиты безработных через службу и фонды занятости, медицинское страхование через Фонд обязательного медицинского страхования, передачу социального страхо-

вания от профсоюзов государству и создание Фонда социального страхования РФ, осуществление пенсионного обеспечения через Пенсионный фонд РФ и создание сети негосударственных пенсионных фондов. Особенностью означенных фондов стало их относительное отделение от государственного бюджета и формирование доходной части целевыми взносами от фонда оплаты труда. Существенно и то, что годовые бюджеты фондов и их исполнение принимаются и утверждаются Федеральным Собранием РФ. Парламентом стали утверждаться и отдельные социальные статьи государственного бюджета – расходы социальных отраслей, финансирование социальных программ и помощь отдельным категориям социально не защищённых.

В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. **произошло разграничение полномочий** в проведении социальной политики между *федеральными* и *региональными* органами власти. С 2006 г. в этот процесс включились муниципальные образования.

На *федеральном уровне* принимаются законы, нормативные акты, регулирующие общие принципы социальной политики, определяются единые федеральные минимальные социальные гарантии в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, предоставления социальных пособий, медицинского обслуживания, образования, культуры, разработки и финансирования целевых социальных программ. За федеральным центром остаются формирование и управление внебюджетными государственными социальными фондами; определение условий и порядка компенсации денежных доходов и сбережений населения в связи с инфляцией; финансирование объектов социальной инфраструктуры, находящихся в федеральном ведении.

На *региональном уровне* обеспечивается функционирование учреждений социальной инфраструктуры, находящихся в их ведении, принятие нормативных актов, регламентирующих порядок организации и предоставления социальной помощи населению регионов, определение и реализация обеспечения слабозащищённых слоёв населения товарами, продуктами и услугами, разработка и реализация региональных социальных программ. С 2005 г. к их компе-

тенции было отнесено финансирование льгот для ряда категорий: ветеранов труда, тружеников тыла и других.

В *совместном ведении* находятся формирование единого рынка труда, обеспечение занятости, регулирование внутренней и международной миграции.

### **Направления развития социальной политики России**

*Первое. Законотворческая работа* по выполнению конституционных положений социальной направленности. С 1994 г. введена система индексации пенсий в соответствии с инфляцией. Приняты поправки в федеральный закон «О государственных пенсиях в Российской Федерации» и ряд законов, совершенствующих пенсионную систему. Таковы, закон «О персонифицированном учёте граждан», предполагающий введение условно накопительных счетов пенсионеров; закон «О страховании от несчастных случаев на производстве и о возмещении ущерба». Введено понятие страховых периодов, влияющих на начисление пенсий, развивается законодательство о занятости, приняты законы о прожиточном минимуме в РФ и адресности социальной помощи. Внесены многочисленные поправки в Трудовой кодекс РФ, а в 2001 г. принята его новая редакция.

*Второе. Практическая деятельность государства* по реализации своих социальных функций. Речь идёт об индексации пенсий, создании системы социальной поддержки населения, о введении адресной социальной помощи, обеспечении своевременности выплат заработной платы и пенсий, о создании рабочих мест и организации общественных работ, о реабилитации инвалидов и развитии системы социальных услуг, а также о многом другом.

*Третье. Разработка широкомасштабных программ* социальной политики, призванных реализовать систему взаимосвязанных мер, обеспечивающих повышение эффективности государства в достижении социальных целей[28,361-365].

В 1993 г. была принята Концепция развития социального обслуживания населения в РФ. В соответствии с нею Россия перешла к европейской системе

социальной защиты населения. В основе принципа социальной защиты лежит ответственность государства за устранение причин, препятствующих человеку, семье, группам людей достичь оптимального уровня благосостояния. Он предполагает организацию индивидуальной помощи людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию. Реализацией этой концепции стали федеральные законы «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» и «Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации» (1995 г.).

Первой широкомасштабной программой стали Основные направления социальной политики, разработанные Правительством РФ в 1994 г. Главная задача – стабилизация уровня жизни населения. В этом документе впервые был сформулирован принцип перехода от государственного патернализма к созданию условий, позволяющих каждому трудоспособному человеку реализовать свой потенциал и защитить себя самостоятельно.

В 1997 г. была принята Программа социальных реформ в РФ на период 1996-2000 гг. В ней предусматривалась разработка нового механизма социальной политики, стимулирование высокоэффективного и производительного труда, повышение личной ответственности граждан за своё материальное благополучие. Впервые ставилась цель обеспечить адресность социальной поддержки нуждающихся граждан на основе учёта материального положения семей и заявительного принципа назначения пособий.

Новый этап социальных реформ начался в 2003-2005 гг. В 2003 г. были приняты законы «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». За длинными техническими названиями законов была скрыта реформа распределения полномочий и ответственности между властями разного уровня, изменение структуры и существующего механизма социальной политики. Основная социальная ответственность перекладывалась на местный уровень управления и субъекты РФ. Ме-

нялось распределение налоговых поступлений, по факту увеличивалась доля отчислений в федеральную часть бюджета. *Упразднялись единые социальные гарантии на всей территории страны и социальные льготы в натуральной форме.* Они заменялись фиксированными ежемесячными выплатами. Упорядочивался перечень категорий льготников и список льгот. Все эти новации были не прямыми, а отсылочными. В частности, федеральным законом № 122-ФЗ предусматривалось получателям льгот право выбора: получать ежемесячную денежную выплату или «социальный пакет», представляющий в сохранённые в натуральной форме социальные льготы. Была создана новая система администрирования социальных выплат, существенно изменилась система управления социальной сферой ввиду замены сложившегося механизма, новым, но значительно усложнённым. Возросла зависимость регионов от трансфертов и субвенций из федерального бюджета.

■ Начиная с 2005 г. социальную политику российского государства с полным основанием можно назвать *финансовой социальной политикой*, поскольку она затрагивает, прежде всего, систему финансирования социальной сферы, предусматривает значительное увеличение социальной составляющей бюджета и не касается структурной модернизации.

■ Новым направлением в государственной социальной политике России стало принятие в 2005 г. *четырёх приоритетных национальных проектов* – в образовании, в здравоохранении, в строительстве жилья и в сельском хозяйстве.

■ Немаловажным фактором осуществления социальной политики становится российский бизнес. *Модель социально ответственного бизнеса* является новой моделью консолидации общества, фактором обеспечения его сплочённости и новой формой солидарности. Она возникла на базе неолиберальной идеи самоограничения свободы предпринимательства в целях достижения социального мира, обеспечения стабильности общества и экономики, создания благоприятных условий для привлечения инвестиций и повышения мотивации труда.

■ Предметным направлением социальной политики государства стало развитие *обязательного социального страхования*. Социальное страхование является основой социальной защиты, на его долю в развитых странах приходится 60-70% всех затрат на цели социальной защиты; в России – около 45%.

■ В России постепенно складывается рынок труда, включающий трудоспособное население и иммиграционные потоки[28,365-375].

## ГЛАВА X

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

### Принципы современного социального государства

Современные социальные государства выстраивают свою социально-экономическую политику, исходя из ряда принципов[38,105]:

- экономическая свобода человека и признание права предпринимателей и их объединений, лиц наёмного труда и их профсоюзов на тарифную автономию на основе социального партнерства;
- доверие к регулирующей роли рынка через спрос, предложение, ценообразование, конкуренцию, но одновременно и ответственность государства за игру рыночных сил и создание условий для упорядочения течения экономической и социальной жизни, направленной на обеспечение благополучия своих граждан;
- социальная справедливость и солидарность общества, в том числе путем налогового перераспределения доходов от богатых к бедным и загрузки трудоспособных, чтобы помочь уже нетрудоспособным;
- участие работников в управлении производством и распределением, в общественной и государственной жизни, развитие различных форм экономической демократии.

Отмеченные принципы предполагают признание обязанности государства функционировать на благо человека, как в политическом, правовом, социально-экономическом, так и духовном плане.

При этом социальная направленность государства должна включать **принципы социальной справедливости и социального партнёрства**, а также предполагать участие граждан в политической и хозяйственной жизни страны.

*Первый принцип* предполагает гарантию гражданам со стороны государства всемерной поддержки и защиты в трудной жизненной ситуации, обеспечения достойного жизненного уровня, возможности доступа к услугам здравоохранения, образования и другим социальным услугам[1,17].

*Второй принцип* представляет собой реализацию государством идеологии сотрудничества во всех сферах жизнедеятельности, представленных в обществе: гармонизация отношений между трудом и капиталом, между различными слоями, группами, взаимодействующими в обществе[5,86]. В узком смысле слова социальное партнерство может рассматриваться как система взаимоотношений между наемными работниками и работодателями; способ согласования противоположных интересов; метод решения социально-экономических проблем и регулирования конфликтов между наемными работниками и собственниками. Отмеченная система взаимоотношений способна эффективно функционировать лишь при наличии третьего активного субъекта социального партнерства – государства. В этой связи, государство становится гарантом и залогом гармонизации жизни общества.

*Третий принцип* возможно реализовать лишь в подлинно демократическом государстве. Дело в том, что для обеспечения реального участия граждан в управлении и по вертикали, и по горизонтали необходимо, чтобы нормативно-правовая база была приведена в полное соответствие с требованиями и целями социального государства[14,117; 38,108].

### **Механизмы реализации принципов социального государства**

В процессе развития социального государства осуществляется процесс определения приоритетных моментов в реализации принципов данного государства[4,29; 30,71]. Приоритеты обозначаются исходя из степени значимости важнейших социально-экономических и политических проблем с позиции актуального момента, а также из проблемного видения ведущих противоречий сложившейся исторической ситуации, разрешение которых позволит осуществить

продвижение общества на новый качественный уровень социально-экономического развития[38,74].

Приоритеты в осуществлении принципов социального государства предполагают чёткое понимание и обозначение самим государством наиболее востребованных для реализации социально-экономических ориентиров, как на макро, так и микроуровне. Исходя из специфики современной внешней и внутренней политической и социально-экономической ситуации России, перед нашей страной встают важнейшие задачи сохранения собственного суверенитета, а также повышения уровня материального и духовного благополучия граждан, преодоление бедности и нищеты значительной части населения страны[6, 28; 38,75].

В связи с низким уровнем жизни большинства граждан страны основной контроль за регулированием функционирования социальной сферы должен возлагаться на государство, обязанность которого будет предполагать разработку сложной системы социальной помощи незащищенным слоям населения[33,19]. Однако эти шаги представляют собой лишь начальный этап движения государства к статусу социального. Для того чтобы государство не только декларативно, но и по сути своей являлось социальным, оно должно вступить в длительный процесс собственной трансформации. Поэтому дальнейшие изменения должны коснуться сложившейся на сегодняшний день системы трудовых отношений. Необходимо содействовать росту оплаты труда, формированию равноправных экономических отношений между работодателями и наемными работниками, эффективному функционированию рынка труда. Только повышение уровня жизни граждан в целом позволит создать основу для обеспечения материально-экономической составляющей социальной помощи нуждающимся и незащищенным гражданам. В стране с нищими гражданами нет экономических возможностей для реализации полноценных социальных программ. Росту качества жизни граждан, в свою очередь, будет содействовать приоритетное развитие институтов образования, здравоохранения и культуры, обусловленное

их социальным партнёрством с государством и институтами гражданского общества.

Таким образом, одним из знаковых механизмов формирования социального государства выступает планомерная и последовательная реализация системы развития социальной сферы. При этом меры социальной поддержки должны носить не разовый случайный характер, а должны осуществляться исходя из логики структурных построений концепции социального развития страны.

В этой связи, в Российской Федерации систематически принимается программа социально-экономического развития страны, в которой обозначаются основные приоритеты в развитии социальной сферы. Таковыми на сегодняшний день выступают [38,76-77]:

**1.** Обеспечение роста денежных доходов населения и уменьшения их дифференциации, улучшения пенсионного обеспечения в ходе проведения пенсионной реформы и усиления адресности социальной поддержки населения, предполагающей перераспределение социальных расходов в пользу малоимущих, а также денежные выплаты наиболее нуждающимся гражданам.

**2.** Сокращение социальной и экономической бедности, укрепление социальной безопасности граждан, подверженных риску ухудшения материального благосостояния, влекущего за собой наступление бедности.

**3.** Развитие института образования и здравоохранения на основе полноценных финансовых вложений, грантовых программ поддержки интеллектуального потенциала граждан.

**4.** Создание условий для гарантированного доступа к высококачественному образованию и системе здравоохранения.

**5.** Построение эффективной государственной системы социальной защиты граждан, не способных самостоятельно решать проблемы поддержания необходимого уровня жизни, предполагающей выстраивание взаимодействия с неправительственными организациями на основе социального партнёрства и сотрудничества.

6. Развитие системы социального страхования пенсионеров, пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

7. Обеспечение экономического роста, позволяющего трудоспособному населению самостоятельно удовлетворять жизненно важные потребности, за счет включенности в экономическое производство.

8. Развитие рынка труда и занятости.

9. Приведение трудового законодательства в соответствие с современными рыночными условиями.

10. Создание государственной программы по решению демографической проблемы в стране.

### **Организационные и правовые средства и методы реализации функций социального государства**

Важную роль в осуществлении движения государства в сторону становления в качестве социального играют меры организационного и правового характера[4,88-89; 6,47; 138,102-103]:

♦ создание развитой, стабильной, всеобъемлющей правовой базы, затрагивающей реализацию социальных проблем в государстве, позволяющей определять законодательную систему в качестве социальной;

♦ осуществление общественной и научной экспертизы законопроектов на предмет их соответствия нормам и требованиям социального благополучия граждан страны;

♦ усиление роли объединений, союзов и организаций гражданского общества в контроле за деятельностью государственных органов, решающих социальные вопросы и распоряжающихся финансовыми потоками, направленными на поддержку социальной инфраструктуры;

♦ активизация деятельности профессиональных союзов в отстаивании прав трудящихся и контроле за соблюдением трудового законодательства в целом;

♦ создание возможности частичного государственного контроля за деятельностью организаций и предприятий с целью оздоровления социальной по-

литики относительно работающих на них граждан, а также выполнения данными объединениями обязательств по пополнению государственного бюджета;

- ◆ финансовое стимулирование и правовая поддержка экономической активности граждан, стремления к организации и ведению собственного дела, т.е. самозанятости и созданию дополнительных рабочих мест для других субъектов;

- ◆ создание жизнеспособной системы государственной службы социальной помощи и поддержки населения, оказывающей всемерную помощь нуждающимся в условиях функционирования рыночной экономики.

Все указанные меры должны осуществлять при непосредственном сотрудничестве государственных органов власти с институтами гражданского общества, т.е. с привлечением общественности как на стадии проектирования, так и в процессе реализации запланированного.

### **Инновационное социально ориентированное экономическое развитие как механизм реализации принципов социального государства**

Особенность перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития состоит в том, что России предстоит одновременно решать задачи и догоняющего, и опережающего развития. В условиях глобальной конкуренции и открытой экономики невозможно достичь уровня развитых стран по показателям благосостояния и эффективности, не обеспечивая опережающее развитие тех секторов российской экономики, которые определяют её специализацию в мировой системе хозяйствования и позволяют в максимальной степени реализовать национальные конкурентные преимущества[14,115; 17].

Одна из проблем сложившейся модели экономического роста заключается в том, что увеличение доходов населения, опережающее темпы роста валового внутреннего продукта, сопровождается усилением экономической дифференциации.

Поэтому переход от экспортно-сырьевой к инновационной модели экономического роста связан и с формированием нового механизма социального

развития, основанного на сбалансированности предпринимательской свободы, социальной справедливости и национальной конкурентоспособности.

Такой подход требует реализации комплекса взаимосвязанных по ресурсам, срокам и этапам преобразований по следующим направлениям[17].

Первое направление – развитие человеческого потенциала России. С одной стороны, это предполагает создание благоприятных условий для развития способностей каждого человека, улучшение условий жизни российских граждан и качества социальной среды, с другой – повышение конкурентоспособности человеческого капитала и обеспечивающих его социальных секторов экономики. Будут достигнуты следующие результаты:

- преодоление негативных демографических тенденций, стабилизация численности населения и создание условий для её роста, повышение качества жизни населения;
- формирование условий для устойчивого повышения заработной платы, соответствующего темпам роста производительности труда и качеству рабочей силы, создание эффективных механизмов регулирования рынка труда, обеспечивающих сочетание конкуренции на рынке труда с партнёрскими отношениями работников, работодателей и государства;
- повышение зависимости размера трудовых пенсий от заработной платы, повышение размера пенсий с учётом развития добровольных накопительных пенсионных сбережений до уровня, обеспечивающего достойную жизнь пенсионеров;
- обеспечение возможности получения качественного образования и медицинской помощи, доступа к национальным и мировым культурным ценностям, безопасности и правопорядка, благоприятных условий для реализации экономической и социальной инициативы;
- переход от системы массового образования, характерной для индустриальной экономики, к необходимому для создания инновационной социально ориентированной экономики непрерывному индивидуализированному образованию для всех, развитие образования, неразрывно связанного с мировой фундаментальной наукой, ориентированного на формирование творческой социально ответственной личности;
- обеспечение населения доступным и качественным жильем, создание комфортной городской среды для человека и эффективного жилищно-коммунального хозяйства, формирование гибкой системы расселения населения, учитывающей многообразие региональных и национальных укладов жизни;
- создание эффективной адресной системы поддержки лиц, относящихся к категории бедных, и предоставления социальных услуг для пожилых людей, инвалидов и детей;

- создание экономических условий сохранения и умножения культурных и духовных ценностей российского народа;
- обеспечение качества и доступности услуг в сфере туризма, физической культуры и спорта;
- улучшение качества окружающей среды и экологических условий жизни человека;
- снижение уровня преступности;
- обеспечение высокой профессиональной и территориальной мобильности трудовых ресурсов, формирование профессиональной культуры, ценностных ориентиров в сфере труда и предпринимательской деятельности.

Второе направление – создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику, в том числе:

- создание и развитие конкурентных рынков, последовательная демонаполизация экономики;
- отказ от повышения совокупной налоговой нагрузки в экономике и снижение издержек, связанных с исполнением обязанностей по уплате налогов;
- поддержка образования новых компаний и новых видов бизнеса, основывающихся на инновациях, стимулирование развития малого бизнеса;
- снижение инвестиционных и предпринимательских рисков за счёт защиты прав собственности и повышения предсказуемости экономической политики государства, обеспечения макроэкономической стабильности, развития финансовых институтов;
- улучшение условий доступа организаций к долгосрочным финансовым ресурсам, развитие финансовых рынков и других институтов, обеспечивающих трансформацию сбережений в капитал;
- повышение договороспособности организаций и прозрачности ведения бизнеса, развитие самоорганизации предпринимательского сообщества;
- обеспечение высокого качества государственного администрирования в сфере экономики.

Третье направление – структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития, в том числе:

- формирование национальной инновационной системы, включая такие элементы, как интегрированная с высшим образованием система научных исследований и разработок, гибко реагирующая на запросы со стороны экономики, инжиниринговый бизнес, инновационная инфраструктура, институты рынка интеллектуальной собственности, механизмы стимулирования инноваций и другие;

- формирование мощного научно-технологического комплекса, обеспечивающего достижение и поддержание лидерства России в научных исследованиях и технологиях по приоритетным направлениям;
- создание центров глобальной компетенции в обрабатывающих отраслях, включая высокотехнологичные производства и экономику знаний;
- содействие повышению конкурентоспособности ведущих отраслей экономики путем использования механизмов частно-государственного партнёрства, улучшения условий доступа российских компаний к источникам долгосрочных инвестиций, обеспечения отраслей экономики высокопрофессиональными кадрами менеджеров, инженеров и рабочей силой, поддержки экспорта продукции с высокой добавленной стоимостью и рациональной защиты внутренних рынков с учётом международной практики в данной области.

Четвёртое направление – закрепление и расширение глобальных конкурентных преимуществ России в традиционных сферах (энергетика, транспорт, аграрный сектор, переработка природных ресурсов), в том числе:

- обеспечение стабильности и расширение поставок энергоресурсов крупнейшим мировым потребителям, географическая и продуктовая диверсификация энергетического экспорта;
- развитие на территории России крупных узлов международной энергетической инфраструктуры, использующих новые энергетические технологии;
- переход от экспорта первичных сырьевых и энергетических ресурсов к экспорту продукции их глубокой переработки;
- завоевание лидирующих позиций в развитии возобновляемых источников энергии и внедрение в промышленных масштабах экологически чистых технологий производства энергии;
- формирование конкурентоспособной транспортной инфраструктуры, обеспечивающей реализацию транзитного потенциала российской экономики;
- укрепление позиций России на мировом рынке продукции лесопромышленного комплекса на основе углубления переработки леса и устойчивого воспроизводства лесного богатства страны;
- реализация водного потенциала российской экономики – вовлечение в хозяйственный оборот неосвоенных водных ресурсов России при обязательном соблюдении природоохранных требований;
- реализация аграрного потенциала в части развития экспорта зерна и других сельскохозяйственных продуктов, производства экологически чистых продуктов, импортозамещения на внутреннем рынке продукции животноводства.

Пятое направление – расширение и укрепление внешнеэкономических позиций России, повышение эффективности её участия в мировом разделении труда, в том числе:

- расширение возможностей реализации сравнительных преимуществ России на внешних рынках и использование возможностей глобализации для привлечения в страну капиталов, технологий и квалифицированных кадров;
- поэтапное формирование интегрированного евразийского экономического пространства совместного развития, включая становление России как одного из мировых финансовых центров;
- выстраивание стабильных диверсифицированных связей с мировыми экономическими центрами с целью обеспечения устойчивости развития российской экономики в долгосрочной перспективе при растущих глобальных рисках;
- усиление роли России в решении мировых глобальных проблем и формировании мирового экономического порядка.

Шестое направление – переход к новой модели пространственного развития российской экономики, в том числе:

- формирование новых центров социально-экономического развития, опирающихся на развитие энергетической и транспортной инфраструктуры, и создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий;
- сокращение дифференциации уровня и качества жизни на территории России с помощью мер социальной и региональной политики;
- укрепление системы стратегического управления региональным развитием, повышение комплексности и сбалансированности развития регионов и размещения производительных сил, повышение сбалансированности обязательств региональных и муниципальных властей и их финансовых возможностей.

### **Экономический фундамент функционирования социального государства**

Современное социальное государство должно характеризоваться высоким уровнем развития производительных сил и прогрессивными производственными отношениями. Это обусловлено тем фактом, что только здоровая, жизнеспособная экономика, базирующаяся на этих двух составляющих, позволит реализовать цели и задачи, стоящие перед социальным государством[3, 216; 38,122].

Данная разновидность государства нацелена на саморазвитие здорового, благополучного человека, способного позаботиться о себе и близких, самостоятельно решать возникающие проблемы. Высокий уровень жизни и доходов населения, отсутствие значительного социального расслоения способствуют снятию социального напряжения и нивелируют множество социальных проблем.

Кроме того, значительные доходы граждан на основе действия налоговой системы содействуют развитию и эффективному функционированию социально значимых объектов. Ресурсы государства направляются на поддержание действительно нуждающихся категорий населения[17].

В производственной сфере социального государства интересы человека стоят выше приоритетов государства, поскольку оно обслуживает общество, а не командует им, содействует развитию потенциала человека, тем самым способствуя высоким темпам развития общества.

В процессе создания социального государства, как и при дальнейшем его функционировании, возникает большое множество разнообразных проблем. Дело в том, что рыночная экономика невозможна без неизбежных банкротств, безработицы и появлению различных с точки зрения доходов и социального статуса групп населения. Однако государство должно предусматривать меры сглаживания ситуации за счёт социально ориентированной ценовой, финансовой, кредитной и налоговой политики.

При отсутствии учёта специфики и возможностей конкретных регионов и субъектов РФ наблюдается неравномерное функционирование социальной сферы и социальной инфраструктуры разных территориальных образований. В этой связи, некоторые из них приобретают статус депрессивных, затрудняя и без того сложную социальную ситуацию с жизнеобеспечением населения.

Для преодоления асимметричности в развитии социальной инфраструктуры регионов, стабилизации социальной ситуации в стране необходимо разработать методологические основы формирования и реализации социальной политики, моделей социального рыночного хозяйствования и социальной сферы регионов и страны в целом[17; 38,125].

Таким образом, эффективная система производственных отношений, справедливая система распределения, опирающаяся на естественные права человека, обеспечивают создание высокоэффективной экономики и высоких стандартов качества жизни членов общества.

## **Модернизация социальной политики как основной механизм реализации приоритетов социального государства**

Одним из основных инструментов реализации целей и задач социального государства является социальная политика. Страна, провозгласившая себя социальным государством, обязана выбрать такую модель социальной политики, которая ориентирована на укрепление принципов социального государства, а ведущая роль в её формировании и реализации должна принадлежать государству. Необходимо отметить, что существует несколько подобных моделей социальной политики, которые и реализуются в конкретных странах[38,219].

Для продвижения на пути строительства социального государства большую роль играют программы социального развития страны, а также её регионов, разрабатываемые и внедряемые на всех трёх уровнях структуры социальной политики: федеральном, региональном, муниципальном. При этом подчеркнем, что большая часть работы в этом направлении, несомненно, должна осуществляться органами субъектов РФ и местного самоуправления[17].

Для полноценного функционирования социальных сфер разрабатываются программы их социального развития, в которых обозначаются цели и сроки их реализации. Объектами таких программ являются экономический, правовой, культурный, демографический, национально-этнический и другие аспекты развития социальной сферы соответствующего уровня. Упомянутые программы способствуют реализации основных принципов социальной политики[38,220]:

- обеспечение предоставления гражданам социальных прав, гарантированных конституцией;
- создание условий, дающих гражданам возможности для повышения их уровня жизни собственными усилиями и средствами;
- адресность социальной помощи гражданам (семьям), которые по объективным причинам не имеют достаточного дохода и собственности, способной приносить доход;
- согласование интересов поколений.

Знаковую роль в обеспечении реализации социальной политики государства играют профсоюзы[3,118].

Традиционно профсоюзы выполняют ряд функций, позволяющих вырабатывать и осуществлять социальную политику. К ним относятся: защитные, управленческие, представительские и контрольные.

На сегодняшний день профсоюзы остаются единственной общественной организацией, которая охватывает все уровни и сферы системы органов, разрабатывающих и принимающих социально-экономические решения, определяющих и проводящих в жизнь социальную политику государства. В этой связи, в период кризисного спада экономики нашей страны деятельность профсоюзов по борьбе с безработицей становится особенно актуальной и востребованной.

Кроме того, профсоюзы стоят на страже защиты заработной платы работников. Данные объединения, согласно Трудовому кодексу РФ, имеют право участвовать в определении размера оплаты труда, норм труда и форм материального поощрения, отстаивая тем самым права работников. Закон также предусматривает возможность профсоюзов обращаться к органам государственной власти с инициативой, относительно разработки нормативно-правовых актов, совершенствующих систему социально-трудовой сферы. При этом профсоюзы имеют право требовать от органов государственной власти обсуждения с ними всех проектов законов, касающихся социально-трудовой сферы.

Профсоюзы имеют возможность и для влияния на различные сферы социальной политики через механизм коллективных договоров и соглашений. Задача данных объединений состоит в том, чтобы коллективный договор охватывал все сферы и направления социальной политики.

Так, профсоюзы имеют равные права с другими социальными партнерами на равное участие в управлении государственными фондами медицинского, пенсионного и социального страхования, формируемыми за счёт страховых взносов, а также право на контроль за использованием средств этих фондов.

Важно добавить, что профсоюзы также вправе участвовать в формировании программ по вопросам охраны труда и окружающей природной среды, в

разработке нормативных правовых и других актов, регламентирующих вопросы охраны труда, профессиональных заболеваний и экологической безопасности.

### **Перспективы социальной поддержки населения в Российской Федерации в рамках строительства социального государства**

На сегодняшний день как никогда актуальными являются обозначенные в принятой ранее программе социально-экономического развития Российской Федерации положения государственной политики в области социальной поддержки населения[17]:

- снижение социального неравенства и высокого уровня бедности населения;
- развитие адресной помощи нуждающимся гражданам;
- создание разветвленной системы предоставления качественных социальных услуг и обеспечения граждан.

Обозначенные приоритеты должны быть достигнуты посредством выполнения следующих задач:

- разграничение и перераспределение полномочий в социальной сфере между различными уровнями власти;
- привлечение разнообразных внебюджетных источников финансирования системы социальной помощи и поддержки населения;
- подключение к усовершенствованию сферы социального обеспечения и обслуживания населения неправительственных организаций и объединений;
- создание механизмов выявления и поддержки социально незащищенных граждан и семей.

Несомненно, что для реализации всех выше обозначенных ориентиров необходимо осуществить коренное реформирование всех сложившихся подходов, принципов осуществления социальной политики и поддержки населения, направив основные государственные ресурсы на удовлетворение потребностей исключительно нуждающихся граждан. Кроме того, важно продолжить стимулирование собственной активности населения, дабы избежать возникновения и укоренения у потенциально трудоспособных граждан установки на социальное иждивенчество.

## **Решение демографической проблемы как фундаментальная основа социального государства**

Существование любого государства напрямую зависит от демографической ситуации в стране. Поэтому заботой всех уровней и ветвей власти должна быть продуманная политика по повышению рождаемости и уменьшению смертности населения. Разрешение данной проблемы во многом обусловлено улучшением экономической ситуации в целом, ростом благосостояния населения, созданием высококачественной и доступной системы здравоохранения и образования, развитием социальной инфраструктуры. Ориентированность власти на удовлетворение нужд и чаяний граждан будет способствовать повышению качества жизни, уверенности в завтрашнем дне, а, следовательно, установки на социальный оптимизм и долголетие[1,22].

В этой связи необходимо обозначить конкретные задачи[38,78]:

- разработка конкретных мер по реализации демографической политики с учетом перспектив социально-экономического развития Российской Федерации и региональных особенностей демографических процессов;
- разработка механизмов материальной поддержки семьи при рождении детей, в том числе увеличение размеров единовременного пособия при рождении ребёнка в зависимости от очередного рождения, пособия на период отпуска по уходу за ребёнком до 1,5 лет;
- улучшение качества медицинской помощи, развитие профилактики, диагностики и лечения социально значимых заболеваний;
- выявление неблагоприятных факторов, воздействующих на здоровье работников, а также порядка экономического стимулирования работодателей в улучшении условий и охраны труда;
- разработка и реализация мер по профилактике правонарушений, пьянства и наркомании;
- поддержка со стороны государства в решении жилищного вопроса семей, решившихся обзавестись двумя и более детьми, в том числе усыновлённых.

## **Система образования и её роль в становлении социального государства**

Одним из основных ресурсов, определяющих жизнеспособность государства и его конкурентоспособность в современном глобальном мире, выступает образование. Именно оно, наряду со здравоохранением, осуществляет основной вклад в формирование человеческих ресурсов[5,193; 38,79].

В этой связи необходимо продолжать начатую модернизацию системы образования. Шаги в этой области должны осуществляться с учетом реально складывающейся экономической ситуации, результатов, полученных в ходе экспериментов и реализации основных мероприятий в этой области, а также с учетом складывающихся демографических тенденций. Определяющее значение будет иметь деятельность по обеспечению равенства доступа к образованию для различных социальных слоёв и территориальных групп населения.

Чтобы образование выполняло возложенную на него миссию, необходимо, чтобы оно отличалось высоким уровнем качества. Для этого важно реализовать следующие задачи[38,79]:

- переосмыслить ориентиры и методы обучения, сосредоточившись на тех из них, которые направлены на развитие личностных и профессиональных компетенций, способности к самообразованию;
- повысить стандарты и качество гуманитарной подготовки;
- расширить участие общества в управлении образованием (создание попечительских советов, фондов поддержки образования, развитие и поддержка профессиональных педагогических сообществ).

Кроме того, важным моментом в реформировании образования является обеспечение полной и последовательной реализации правового статуса учебного заведения[38,81]:

- совершенствование государственного регулирования деятельности учебных заведений через механизмы аккредитации;
- создание независимой системы аттестации и контроля качества образования.

Однако никакие преобразования в области образования не будут результативными, если не будет разработан и реализован комплекс мер социальной поддержки работников системы образования, включая совершенствование системы оплаты труда, а также повышение социального статуса педагогической профессии всех уровней.

### **Оптимизация трудовых отношений и решение проблем, связанных с занятостью населения в реальном секторе экономики**

Сегодня, как и в прежние годы, на повестке дня решение вопросов, касающихся защиты прав граждан страны в области труда и занятости. В этом плане определяются следующие приоритетные шаги:

- совершенствование норм трудового законодательства;
- содействие со стороны государства повышению юридической грамотности граждан в области трудового законодательства;
- совершенствование системы социального партнерства на уровне отдельных организаций, с целью повышения эффективности применения индивидуальных и коллективных трудовых договоров в вопросах регулирования уровня заработной платы и условий труда;
- развитие сети общественных организаций, осуществляющих защиту граждан по параметру труда и занятости.

Важная роль в решении злободневных вопросов соблюдения трудовых прав граждан будет отводиться прямому и непосредственному воздействию государства как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в плане установления и обеспечения минимальных социальных гарантий в оплате труда; регулирования оплаты труда работников бюджетных организаций; районного регулирования заработной платы и налогового регулирования оплаты труда. Дело в том, что оплата труда занимает центральное место в области трудовых отношений.

В этой связи предстоит обеспечить функционирование механизма регулирования заработной платы, основанного на взаимодействии социальных партнеров и государства.

Кроме того, для нашей экономики по-прежнему актуальной является реализация политики оплаты труда на основе формирования рыночного механизма организации оплаты труда, основанного на социальном партнерстве и включающего межотраслевое и отраслевое регулирование заработной платы на основе тарифных соглашений и коллективных договоров, тарифное регулирование в организациях разнообразных форм собственности через устанавливаемые ими системы заработной платы.

Нормализация ситуации в сфере труда и занятости будет предполагать решение следующих приоритетных задач [38,85-86]:

- рост минимального размера оплаты труда в соответствии с уровнем инфляции;
- разработка четкой, адекватной системы тарификации должностей специалистов разного уровня квалификации для установления принципов и норм определения размера должностных окладов сотрудников внутри организации и на рынке труда в целом, исходя из квалификационных характеристик сотрудников;
- оптимизация оплаты труда работников бюджетной сферы;
- создание действенных механизмов, способствующих своевременной выплате заработной платы;
- создание условий для стимулирования эффективности трудовой деятельности посредством экономически обоснованной оплаты труда;
- разработка и установление новой системы районных и региональных коэффициентов и надбавок, а также дополнительных льгот, ориентированных на обеспечение важнейших вопросов социального обеспечения граждан.

Особую роль в активизации населения в плане трудовой занятости должны играть различного рода государственные программы профессионального обучения и переобучения граждан в соответствии с рыночной конъюнктурой; поддержка организаций, содействующих повышению уровня квалификации работников, расширяющих их профессиональные горизонты, стимулирующие трудовую мотивацию граждан. Работа в этом направлении должна вестись с

учётом ближайших перспектив, поэтому должна быть также ориентирована на молодежь до 18 лет, поступающих на рынок труда, но пока не имеющих профессии.

Сфера трудовых отношений включает в себя не только активно занятых на данный момент в экономике граждан, но также по разным причинам вышедших из неё безработных граждан. Поэтому заботой государства должны стать центры занятости населения, оказывающие весь спектр современных услуг по обеспечению граждан, потерявших работу, не просто новыми трудовыми местами, но и по оказанию квалифицированной психологической помощи и поддержки в кризисной ситуации потери работы, а также в поиске новых профессиональных возможностей и перспектив, возвращении самоуважения и уверенности в собственных силах[14,238].

Часто проблема поиска новой работы во многом затрудняется в связи с отсутствием у граждан широкого доступа к информации о существующих вакансиях как внутри организаций, так и на рынке труда в целом. Именно поэтому необходимо наладить систему оповещения об открывающихся вакантных рабочих местах как внутри собственного региона, так и за его пределами.

В связи с актуальностью проблемы депрессивных регионов и моногородов необходимо разработать программу содействия активной внутренней миграции трудового населения, а также действенных механизмов её обеспечения[17]. В этом плане решение вопросов, касающихся труда и занятости населения напрямую взаимодействуют с эффективной реализацией мероприятий в области социальной политики и развития социальной инфраструктуры.

### **Пенсионная реформа и её роль в становлении социального государства**

Одной из знаковых проблем современной России, которая тормозит процесс становления нашей страны в качестве реального социального государства является несоответствие среднего размера пенсии уровню прожиточного минимума[5,390]. Кроме того, тревожная демографическая ситуация, которая ещё больше обострится в ближайшем будущем, не позволяет считать предпринятые

на сегодняшний день меры по оптимизации уровня пенсии достаточными и актуализирует дальнейшую аналитическую и практическую работу в этом направлении. В противном случае кризис распределительного принципа финансирования пенсии неизбежен, в связи с чем рост бедности среди социально незащищённых категорий граждан станет неизбежным.

Подобного рода моменты настоятельно требуют решения следующих задач[38,92-93]:

- установление тесной связи между размером пенсии и прошлыми заработками пенсионеров, величиной страховых взносов, уплаченных в период трудовой деятельности;
- повышение реального уровня пенсионного обеспечения граждан на основе поддержания финансовой устойчивости пенсионной системы;
- повышение реального размера пенсий при соблюдении финансовых ограничений, устанавливаемых бюджетом Пенсионного фонда Российской Федерации и федеральным бюджетом.

Действенное реформирование пенсионной системы предполагает формирование трудовой пенсии из трёх основных составляющих:

- базовая часть пенсии, имеющая фиксированный размер, который в соответствии с требованиями пенсионного законодательства одинаков для всех получающих государственные пенсии и имеющих соответствующий трудовой стаж; выплачивается из сборов единого социального налога;
- страховая часть трудовой пенсии исчисляется из размера реального заработка человека и отчисляемых за него работодателем страховых платежей в Пенсионный фонд России в течение всей трудовой деятельности субъекта, а также средней продолжительности данных выплат;
- накопительная часть пенсии, определяемая на основе накопленных сумм страховых взносов (налога) и инвестиционного дохода, учтённых в специальной части индивидуального лицевого счёта, и выплачиваемая по достижении общеустановленного пенсионного возраста; размер пенсии будет рассчитываться исходя из суммы средств, отражённых в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц, и установленного периода выплаты пенсии.

Сумма средств в специальной части лицевого счёта предусмотрена для выплаты наследникам умершего застрахованного лица.

С целью поддержания финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования за счёт части платежей в Пенсионный фонд требуется создать неперсонифицированный резерв, назначение которого состоит в том, чтобы обеспечить безусловное выполнение обязательств государства перед за-

страхованными лицами при изменениях демографических и иных условий функционирования социально-экономической системы.

Накопительная часть трудовой пенсии формируется за счёт уплаты страховых взносов (налога) и начисленного на них инвестиционного дохода. Ставка страховых взносов в накопительную часть государственной пенсионной системы в течение всей трудовой деятельности не понижается. При этом отчисления в распределительную пенсионную систему будут снижаться на величину отчислений в накопительную систему.

Средства, учтённые в специальной части индивидуальных лицевых счетов, составляют пенсионные резервы и подлежат инвестированию. Инвестирование пенсионных резервов призвано обеспечить максимальную прозрачность и подконтрольность государству финансовых вливаний, надёжность вложений и их устойчивую долгосрочную доходность.

С целью обеспечения деятельности накопительной системы необходимо определять порядок и сроки оценки стоимости инвестиционного портфеля, порядок размещения резервов обязательного пенсионного страхования, методику расчёта инвестиционных индексов, порядок учёта инвестиционного дохода в специальной части индивидуальных лицевых счетов.

Реформируемая пенсионная система призвана оптимизировать характер взаимоотношений между работодателями, застрахованными работниками, пенсионерами и Пенсионным фондом РФ[5,402].

Начало функционирования профессионального пенсионного страхования предполагает прекращение приобретения пенсионных прав по досрочному выходу на пенсию в распределительной части пенсионной системы. Ранее приобретённые права по досрочному выходу на пенсию будут переоформлены в условный пенсионный капитал.

Для гарантии защиты прав участников профессиональных систем необходимо ввести единые требования к осуществлению инвестиционной деятельности ко всем формам функционирования профессиональных пенсионных систем, а также дополнительные требования к надёжности и репутации организа-

ций, осуществляющих обязательное профессиональное пенсионное обеспечение.

### **Государственная региональная социальная политика**

Формирование и реализация социальной политики осуществляется в процессе деятельности государственных структур, общественных организаций, органов местного самоуправления, а также различного рода коллективов. Социальная политика предполагает достижение социальных целей и результатов, связанных с улучшением материального и социального благосостояния, повышением качества жизни населения и общественно-политической стабильности, предотвращением возможного возникновения очагов социальной напряжённости.

Социальная политика государства предполагает деятельность государственных органов, связанную с определением интересов, содержания и форм деятельности и реализацию функций и задач государства по созданию достойных условий жизнедеятельности, формированию оптимальной социальной инфраструктуры и социальной структуры общества[33,233; 38,207].

Важно отметить, что социальная политика осуществляется и реализуется сразу на трёх уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. Что касается регионального уровня, то основными субъектами социальной политики выступают органы государственной власти. В этой связи особую роль приобретает чёткое разграничение полномочий в определении и реализации социальной политики центральными и региональными органами власти. При этом намечается тенденция закрепления за федерацией создания нормативно-правовой базы, а все полномочия по осуществлению реальной работы предоставят субъектам федерации.

Если федеральная власть должна нести ответственность за достижения целей и задач социальной политики, разработку и обеспечение механизмов действия социальных гарантий, то региональные органы обязаны продумывать программы социально-экономического развития региона и обеспечивать их вы-

полнение, которое непосредственным образом способствует созданию достойных условий жизни граждан[5,165]. Кроме того, формирование региональной социальной политики предполагает учет системного подхода. На этой основе деятельность в этом направлении должна включать в себя целый ряд мероприятий: формулировку целей; разработку понятийного аппарата; анализ причин и следствий; выработку путей и средств достижения целей; определение критериев оценки и механизмов принятия решений; разработку механизма (индикаторов) определения и процедур анализа состояния социальных процессов; определение перечня социальных услуг, социальных стандартов и норм, определяющих степень обеспечения социальных гарантий; разработку показателей социальной структуры и социальной инфраструктуры, норм обеспечения социальными услугами; разработку функциональных обязанностей субъектов социальной политики; определение механизма разграничения полномочий и ответственности в развитии социальной сферы каждого региона.

Региональная социальная политика подразумевает комплекс мер федеральных органов, направленных на социальное развитие регионов. На данном уровне социальная политика формируется федеральным центром, в то же время, уже непосредственно в процессе создания, концепция должна включать в себя положения, выработанные на основе взаимодействия федеральных и региональных структур. Социальная политика региона вырабатывается органами власти данного уровня при участии органов местного самоуправления с учётом сформированной концепции региональной социальной политики. В настоящее время региональная социальная политика на практике в большей степени направлена на выработку стратегии социального развития на макроуровне, формирование единого социального пространства, а социальная политика в регионе – на практическую реализацию комплекса мер по развитию социальной сферы в регионе[5,165; 38,209].

Управление социальной сферой региона предполагает координацию, гармонизацию взаимодействия подсистем, совершенствование структуры данного системного образования. На региональном уровне социальные функции осуще-

ствляют министерства и комитеты, отвечающие за вопросы социальной защиты, образования, здравоохранения, труда, физической культуры и спорта, культуры и межнациональных отношений; на местном уровне данные обязанности возлагают на себя управления и отделы органов местного самоуправления. Региональные и муниципальные органы реализуют соответствующий своим полномочиям круг задач в сфере социальной политики.

При осуществлении региональной социальной политики необходимо учитывать множество критериев, поскольку субъекты РФ отличаются друг от друга по различным показателям, что существенным образом влияет на специфику региона, его возможности в обеспечении социального благополучия граждан. В связи с имеющимися экономическими различиями регионов федеральные органы государственной власти должны взять на себя ответственность за реализацию минимальных стандартов на всей территории страны и обеспечивать единство социального пространства. В то же время, обеспечение равных социальных условий для граждан вне зависимости от богатства региона проживания требует выработки чёткого механизма перераспределения денежных потоков между регионами. Дело в том, что стартовые возможности для реализации социальных программ у регионов резко отличаются. Необходимо определить не только экономические различия регионов, вызванные наличием разных природных ресурсов, промышленного и кадрового потенциала и другими факторами. По этой причине для каждого региона необходимо составить карту развития социальной сферы, включая основные параметры социальной структуры, социальной инфраструктуры и условий жизнедеятельности, которую Ф.И. Шарков определил в качестве социального кадастра[38,210]. В регионе такой социальный кадастр должен быть составлен для каждого населённого пункта.

Применение единой методики сбора данных и расчётов позволит применить социальные стандарты и нормы, формировать механизм межрегионального перераспределения и разграничения полномочий, прав, ответственности центра и регионов в реализации социальных функций. Это позволит избирательно перенаправлять социальные функции в регионы с конкретизацией источников

их финансирования и поддержки трансфертами из федерального центра, с учётом социального кадастра регионов.

Прежде чем осуществить сравнение показателей уровня жизни различных регионов, необходимо определиться со значением понятия «уровень жизни»[38,211]. Так, в узком смысле слова оно обозначает степень удовлетворения личных потребностей людей, а в широком – уровень потребления материальных, духовных, социальных благ и услуг.

При сравнении показателей уровня жизни различных регионов используется система показателей, включающая в себя[14,189-190]:

- показатели, характеризующие уровень благосостояния: доходы населения, общественные фонды потребления, общий объём потребления основных товаров, благ и услуг (на душу населения), обеспеченность разными видами социального и коммунально-бытового обслуживания, социальное обеспечение;
- нормативные показатели количественной и качественной оценки потребностей населения: потребительский бюджет; нормативы социального обслуживания, основных видов потребления услуг; степень удовлетворения потребностей;
- показатели образа жизни: социальные условия жизни и труда населения, условия распределения благ и услуг, оценка имущества населения, количественная и качественная характеристики учреждения социального обслуживания, использование внерабочего времени, занятость и социальная стабильность, условия отдыха и физической культуры;
- результирующие показатели: рождаемость, смертность, естественный прирост, средняя продолжительность жизни, сальдо миграции, образование и культурный уровень населения.

*Среди обозначенных показателей особо значимыми являются доходы населения.* Данный показатель в разных регионах страны представлен на сегодняшний день неравномерно. Самый высокий доход на душу населения зафиксирован в Центральном и Западно-Сибирском регионах, а самый низкий – в Северо-Кавказском и Центрально-Чернозёмном.

Что касается региональной политики в области демографии, занятости и рынка труда, то можно отметить, что позитивная ситуация с ростом численности трудоспособного населения, отличающегося высоким образовательным

уровнем и уровнем здоровья, будет позитивно сказываться на развитии рыночной экономики страны. Кроме того, большой вклад в стабилизацию ситуации с рынком труда вносит инвестиционная привлекательность конкретного региона.

При этом под региональным рынком труда необходимо понимать совокупность социально-трудовых отношений в области найма и трудовой деятельности работников в региональной структуре производства. В его формировании на уровне региона наблюдается влияние такой составляющей регионального управления, как социальная политика, базирующаяся на культурных и национальных традициях данной местности. Как подчёркивают специалисты в области труда и занятости, для поддержания позитивной ситуации на рынке труда важно добиваться равномерного распределения занятых в материальной и непроизводственной сферах. Подобные показатели будут способствовать росту доступности для населения материальных благ.

Для процветания регионов немаловажной является ситуация с образованием. В этой связи важным моментом в этой области выступает реализация на региональном уровне образовательных проектов и программ, разработанных на основе единой определяемой федерацией методологии, сохраняющей целостность образовательного пространства страны. Только подобные меры, принимаемые государством, позволят закрепить образование в качестве основного приоритета государственной политики.

Что касается региональной политики в области культуры, то она, несомненно, должна быть направлена на обеспечение контроля за освоением выделенных на нужды культуры бюджетных средств, содействие инициативе работников культурных образований в плане перехода на частичное самофинансирование, активизацию социального партнёрства и сотрудничества с частными и бюджетными организациями, стремящимися оказать посильную помощь в развитии экономической состоятельности разнообразных культурных объектов и центров. Представители региональных органов власти должны всячески популяризировать имеющиеся в регионе организации, занимающиеся сохранением и распространением культурных ценностей и наследия, привлекая тем самым

внимание общественности к сохранению национальных традиций и самобытности.

Значимым моментом в развитии региона является совершенствование системы здравоохранения на основе медицинского страхования и повышения качества обслуживания населения. На сегодняшний день подобные шаги становятся все более проблематичными, поскольку продолжается снижение финансирования из федерального центра и регионы вынуждены сами определять тактику преобразований и затрат на них, объём которых разнится, исходя из уровня финансовой состоятельности регионов. Поэтому возможности граждан получать доступные качественные медицинские услуги в регионах резко отличаются, что в целом не способствует решению приоритетных задач государства, стоящих в процессе строительства социального государства. Во избежание соблазна полного прекращения действия бесплатной медицины федерация определяет обязательный пороговый уровень финансирования здравоохранения на местах.

Важным аспектом социальной политики региона выступает политика в области семьи, направленная на обеспечение благосостояния экономически активных и нетрудоспособных членов данной социальной группы. При этом деятельность региона в этом направлении должна поддерживать заданный федеральной нормой уровень материального достатка семьи. Однако, несмотря на отсутствие чёткой методики определения уровня дохода, позволяющего семье претендовать на помощь, на сегодняшний день каждый регион вынужден самостоятельно определять характер помощи и поддержки семье на основе имеющихся собственных финансовых возможностей. В любом случае, к основным категориям, нуждающимся в помощи со стороны государства, следует отнести следующие категории: многодетные семьи, одинокие родители, семьи с детьми-инвалидами, дети-сироты, дети из социально неблагополучных семей, пожилые и престарелые граждане, инвалиды, беженцы, переселенцы.

В завершении необходимо отметить, что, к большому сожалению, региональная социальная политика пока не является ключевым направлением дея-

тельности субъектов Российской Федерации. Дело в том, что наблюдаются лишь отдельные несистемные попытки сиюминутных шагов в решении социальных вопросов, в связи с чем они не приводят к устойчивому улучшению социального благополучия населения. Регионы разобщены и не вписаны в единую концепцию социального развития страны. Поэтому социальная политика в регионе должна осуществляться совместными усилиями и возможностями региональных и местных структур с помощью федеральных органов на основе совместно разработанной концепции. Дело в том, что только научно обоснованное обеспечение функционирования взаимосвязей федерального, регионального и местного уровней при реализации социальной политики, учёт финансовых возможностей и состояния дел в социальной сфере регионов, обеспечение правовой информативной базы для проведения социальных реформ позволят решить принципиальные социальные проблемы.

# ГЛАВА XI

## ТЕОРИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

Социальное государство и его теория имеют определённо выраженную социально-экономическую основу.

В ней нашли отражение, были развиты и получили новую жизнь идеи блага народа, справедливости, равенства, достойного существования и т.п. Некоторые из этих идей появились в Древнем мире. Трудно установить точно, какие именно идеи, теории непосредственно повлияли на формирование теории социального государства. Это влияние не всегда очевидно. На протяжении веков в общественном сознании существовали названные идеи, они влияли на формирование культуры, на оценку общественных явлений, форм правления, влияли на менталитет народа. Реализация мечты, надежд многих поколений стала возможной лишь на определенном этапе общественного развития. Идеи, которые когда-то были утопическими, со временем стали реалистичными, выполнимыми. Наиболее родственными теориями социального государства являются теории государства и права, но не все, а только те из них, которые доказывали, что, во-первых, государство обязано выполнять свои функции, в том числе социальные, как приоритетные. Да-

<b>§ 1. Социально-экономические аспекты функционирования социального государства</b>	<b>216</b>
<b>§ 2. Сущность и принципы функционирования социального государства</b>	<b>227</b>
<b>§ 3. Основные тенденции развития социального государства</b>	<b>236</b>
<b>§ 4. Экономическая теория благосостояния</b>	<b>248</b>

лее – экономические теории, в которых рассматривались вопросы о регулирующей роли государства в экономической жизни, границы его вмешательства в экономику в целях обеспечения всеобщего благосостояния, а также социальных потребностей. Это, во-вторых. К третьей группе теорий можно отнести те, в которых особое место занимает проблема справедливого общественного устройства. Это многочисленные социалистические, эгалитарные теории, также возникшие в прошлом, но существующие и поныне.

## **§ 1. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

Отмеченные выше теории не исчерпывают всего наследия идей и теорий, которые подготовили теоретическую почву для возникновения теории социального государства. Эту проблему исследовал А.Н. Киндратец в работе «Теоретические источники концепции социального государства»[14]. Он пишет, что теории прав человека являются одним из теоретических источников социального государства. Идеи прав человека появились в V-VI вв. до н.э. в древнегреческих и древнеримских полисах. Каждый новый этап общественного развития вносил что-то новое в понимание проблемы прав и свобод человека. Представление о правах человека формировались в процессе столкновения, сопоставления интересов различных групп людей.

Проблема прав человека порождена полисной демократией. Граждане полиса получили равные политические права. Индивид был покорён сообществом, растворён в нём. Существовавшие мононормы нельзя было дифференцировать. В полисе граждане получили политические права. В Средние века, во времена, когда существовала внеэкономическая зависимость, права большинства вновь были ограниченными.

На примере Англии можно увидеть то, как происходило юридическое закрепление прав. В 1215 г. в Англии была принята Великая хартия вольностей, в 1628 г. (Новое время) «Петиция о правах», в 1684 г. «Билль о правах». Все эти документы ограничивали полномочия власти и расширяли права подданных. В США идея прав человека нашла отражение в «Декларации прав Вирджинии»,

затем в «Декларации независимости», в поправках к Конституции, которые были ратифицированы в 1791 г. Французская «Декларация прав человека и гражданина» 1789 г. содержала перечень неотъемлемых, естественных и священных прав человека.

На протяжении тысячелетий формировались представления о врождённых и неотъемлемых правах человека. Эти идеи о естественных правах лежат в основе современных концепций прав человека, в основе правовых документов, конституций демократических государств.

Существует две основные позиции по правам человека. Согласно одной позиции права человека являются естественными, правами от бога. Государство обязано обеспечивать, реализовывать эти права. Вторая позиция заключается в том, что права и обязанности граждан рассматриваются как полностью зависящие от государства. Только государство определяет их объём и содержание. Эти позиции отстаивали соответственно представители школы естественного права и позитивисты. Противопоставлял права по природе и законы полиса ещё софист Гиппий. Он отмечал, что законы носят временный, условный, изменчивый характер, зависят от представлений законодателей, тогда как неписанные законы природы справедливы и одинаковы в различных странах. Софист Алкид обосновал идею существования равенства и свободы как естественных прав. Аристотель делил право на естественное и установленное. Он не противопоставлял эти права, а утверждал, что они носят политический характер и возможны только в государстве.

Концепция естественного права Греции была развита в Древнем Риме. Марк Аврелий, Эпиктет, Сенека доводили универсальность естественного права. В первую очередь они говорили о духовной свободе и равенстве всех людей. Государство, по мнению Марка Аврелия, должно управлять подданными на основе равных для всех законов, уважать свободу подданных.

Мыслители Средних веков защищали естественные права – свободу, равенство, определяли эти права как приоритетные. В Новое время Б. Спиноза, Дж. Локк, Ш. Монтескьё и другие говорили о том, что государство создаётся

ради соблюдения права, естественное право в гражданском состоянии не исчезает и т.п. Большая заслуга Дж. Локка заключается в том, что он разработал обоснованную доктрину естественных, неотъемлемых прав. Права человека защищались американскими политическими деятелями. Е.М. Трубецкой писал, что представители естественной школы права справедливо отмечают, что существует право моральное, естественно, что отличается от права положительного; с другой стороны, представители современного историзма и эволюционизма правы в том, что не существует вечного, неизменного кодекса естественного права. Каждое из этих направлений содержит судьбу истины, но принимает ее за всю истину[32,75]. Длительные дискуссии между теми, кто отстаивал противоположные взгляды на природу прав положительно повлияли на законотворческий процесс. Защитники природных прав не отрицают необходимости их конституционного закрепления. Сейчас в развитых демократических, правовых, социальных государствах противостояния позитивистского и природно-правового подхода потеряло свою остроту. Обсуждение проблем соотношения природных и положительных прав закономерно привело к рассмотрению вопросов о полномочиях государства, его функции и задачи. В то время, когда сложились первые представления о правах человека, появилась и идея договора, устанавливающего границы вмешательства государства в общественную жизнь, а также определились полномочия государства. Завершилось формирование договорной теории возникновения государства (как и концепции прав человека) в Новое время.

В Средние века Фома Аквинский основной задачей государства считал общее благо, обеспечение условий для достойной жизни людей. М. Падуанский также утверждал, что государство, которое возникло на основе общего согласия, должно обеспечивать общее благо, беспокоиться о благополучии всех граждан. В эпоху Возрождения мыслители снова возвращаются к проблеме общего блага. В этот период было распространено мнение о том, что общее благо может обеспечить только государство с республиканским устройством, государ-

ство, в котором признанными принципами являются равенство и справедливость.

Согласно Дж. Локку, люди добровольно создают государство, определяют его полномочия. Государство принимает законы во имя общественного блага. Оно не должно посягать на собственность, свободу, равенство, жизнь граждан. Главная цель государства – создание условий для обеспечения, реализации интересов граждан. Локк общественный договор рассматривал как постоянно действующий фактор общественной жизни. Это означало, что договорные отношения между властью и народом он понимал как такие, что носят непрерывный характер. Договор определяет взаимные права и обязанности сторон – государства и подданных.

Влияние на развитие представлений о государстве, его цели и функции имели и социалистические теории. Следует различать социалистические и эгалитарные идеи и теории. И те, и другие имели и имеют влияние на теорию социального государства. Эти два течения политической мысли во многом сходны. Основным же отличием является то, что при отрицательном отношении к чрезмерному богатству эгалитаристы выступают не за уничтожение частной собственности, а за перераспределение богатства, доходов, равенство мелких владельцев. Признаком же социалистических взглядов было требование установления общественной собственности на средства производства, общественной организации труда. Мы не ставим задачу раскрытия всех имеющихся социалистических учений, в которых можно найти те идеи, которые в какой-то степени были воплощены в жизнь в социальном государстве. Речь идёт только о тех из них, которые являются наиболее близкими теории социального государства. Прежде всего, это касается понимания сути социалистического государства и, выполняемых им, функций. Этот подход существенно отличается от либеральных взглядов на государство. Социалисты (Ф. Лассаль, К. Маркс) считали, что если государство ограничится выполнением минимальных функций и не будет вмешиваться в экономические и общественные дела, то тем самым будут созданы предпосылки для неконтролируемой власти экономически сильных

структур. Но государство не имеет права отказываться от защиты граждан, не обладающих экономической силой, хотя и они не должны быть пассивными. От их организованности, активности будет зависеть государственная политика. Маркс и Энгельс отмечали, что в переходный период государство должно быть преобразовано таким образом, чтобы оно защищало интересы всего общества.

Вообще в XIX в. существовало три течения, представители которых по-разному оценивали роль государства в развитии общества. Во-первых, это течение, которое сформировалось во Франции и южноевропейских странах под влиянием П.-Ж. Прудона. Представители этого течения выступали за ликвидацию государства и передачу всех функций взаимной помощи небольшим кооперативам. Второе течение возникло под влиянием учения Ф. Лассалля и было влиятельным в германской социал-демократии. Её представители выступали за демократизацию государства, расширение его социальной и экономической ответственности. Это должно со временем привести к солидарному общественному порядку, в котором бы не было распределения между государством и обществом. Признаки течения сформировались под влиянием К. Маркса и Ф. Энгельса и тоже имели большое влияние на немецкую социал-демократию, было то, что государство рассматривалось как инструмент господства эксплуататорских классов. Марксисты призвали старое государство разрушить и построить новое, которое бы способствовало социалистическому развитию[16,39,41]. На практике в развитых странах Запада были реализованы представления о государстве Лассалля и его последователей. Мало изучена отечественными учёными теория юридического социализма и её влияние на развитие теории государства. Автором этой теории был очень известен на Западе австрийский учёный А.Менгер. В соответствии теории юридического социализма социалистические преобразования возможно осуществить в обществе путём мирных реформ, изменений в правовом поле. При социализме, по Менгеру, государство должно полностью удовлетворять потребности всех людей, конечно исходя из существующих возможностей. Это перераспределение должно быть законодательно определено. Защитить интересы обездоленных слоёв населения можно, как

считал А. Менгер, без изменения имущественного строя, для этого надо просто, чтобы законодатели принимая правовые нормы, законы, принимали во внимание те последствия, которые они могут иметь для малоимущих.

Таким образом, Менгер праву отводил основную роль в преобразовании общества. Правовые реформы предшествовали реформам экономическим и социальным. Взгляды А. Менгера повлияли на часть членов Социал-демократической партии Германии. Интерес к его работам снова вырос в 1850-60-е годы, то есть в то время, когда в Германии и других странах Европы формировались принципы социального государства, и в конституции некоторых стран был введён термин «социальное государство». Стала проводиться предметная работа по совершенствованию законодательства: разрабатываются социальные кодексы, дополняется и развивается трудовое законодательство. Теория социального государства формировалась под влиянием этих идей. Хотя в работах А. Менгера есть и много такого, что не может осуществиться, но высказанные им идеи способствовали дальнейшему развитию политической науки, дали толчок для новых исследований в этом направлении [8,82-95]. Бесспорно, на формирование политики социального государства имели влияние экономические теории. Хотя в классических либеральных экономических теориях основная роль в регулировании экономических отношений отводилась рынку, а государству лишь второстепенная, всё же их можно считать способствовавшим формированию теории социального государства, заложившим первые кирпичики в её сооружение. В этих теориях была поднята проблема благосостояния и путей его достижения, вопрос о функциях государства, что само по себе очень важно для дальнейшего развития науки.

Много интересных идей принадлежит С. де Сисмонди (иногда его называют экономистом-романтиком). В трудах некоторых экономистов-классиков находилась идея социальных потерь, но только социалист де Сисмонди в книге «Новые принципы политической экономии» выразил её чётко. Он писал, что *настоящим объектом экономической теории является не богатство, а человек*. Работодатели должны гарантировать своим рабочим социальное обеспече-

ние на случай перерывов в работе, болезни, нужды в старости[3,446]. Сисмонди выступал за то, чтобы бедняку предоставляли гарантии против всеобщей конкуренции. В социальном государстве такая защита стала реальностью благодаря существующей системе социальной защиты. Сисмонди считал, что если направлять частные интересы, то они исправят то зло, которое причинили обществу. Среди положений, которые содержит его программа реформ, есть и такое – необходимо заставить работодателей удерживать рабочих в период болезни, безработицы, старости. На начало XIX в. это было действительно романтикой, но уже в конце этого же века, в Германии была создана система страхования. Интересны положения теории исторической школы Германии (сер. XIX в.). Это было альтернативой классическому направлению в политэкономии. Представители исторической школы указывали на неуниверсальный характер политэкономии и зависимость экономических процессов, их результативности не только от экономических, но и от неэкономических факторов, в том числе от «человеческого» фактора, от факторов социальной среды. Они считали, что экономические и неэкономические факторы взаимосвязаны и взаимообуславливают друг друга. Известно, что эта теория оказала влияние на теорию социального рыночного хозяйства.

В конце XIX - начале XX в. происходила монополизация экономики. Сам свободный рынок создал условия для своего разрушения, ограничения конкуренции. Вполне закономерно, что процессы, которые происходили в реальной жизни нашли отражение в теории экономической политики, которую проводили государства западного мира. В США проводят антимонопольные меры, формируется антитрестовская политика.

Влияние кейнсианства на формирование социального государства было очень значительным. Дж. Кейнс исходит из того, что система экономических рыночных отношений несовершенна и не является саморегулированной. Максимально возможную занятость и экономический рост может обеспечить только государство, которое должно активно вмешиваться в экономику. Он разработал концепцию «Эффективного спроса». Согласно ей, государство не должно до-

пускать уменьшение заработной платы, так как это является основным условием ликвидации безработицы. Как же может государство влиять на потребление? Это возможно за счет налоговой системы, фиксирования нормы процента и т.п. Кейнс признавал, что внедрение централизованного контроля в целях обеспечения полной занятости, приведёт к значительному расширению функций государства.

Если кейнсианцы предлагали активное вмешательство государства в экономику, то неолибералы выступали за относительно пассивное государственное регулирование. Кейнсианская модель предусматривала расширение государственных заказов, закупок, выпуск «лишних» денег для государственных инвестиций, что приводило на практике к дефициту государственного бюджета и инфляции. Неолиберализм воспринял идеи солидарности и социальной справедливости. А понятие «социальные права» ввёл в научный оборот неолиберал Л. Дюги.

Теоретики неолиберализма Германии объединили принцип свободного рынка и справедливого распределения по принципу «социального выравнивания». Эта идея была изложена в книге А. Мюллера-Армака «Управление экономикой и рыночное хозяйство». В этой работе впервые было использовано понятие «социальное рыночное хозяйство». Мюллер-Армак доказывал, что теория социального рыночного хозяйства развилась на основе тех исследований, которые проводили постмарксисты с 1900 по 1930 гг. Он ссылаясь на работы М. Вебера и В. Зомбарта, а также на работы представителей исторической школы экономической мысли – Г. Шмоллера, К. Лампрехта. А. Мюллер-Армак находит много общих аспектов в теории социально-рыночного хозяйства и в постмарксистской теории капитализма, в частности определение роли духовных, научных, религиозных факторов в экономической истории нового времени[15,79]. Кроме этого, теория социального рыночного хозяйства взяла из названных теорий и понимание общего хозяйственного стиля эпохи, представляет синтез духовных, экономических, социальных и политических факторов[15,80]. В пятидесятые годы XX в. концепция социального рыночного хозяйства была

принята на государственном уровне, стала концепцией нового экономического строя. Л. Эрхард в книге «Благосостояние для всех» (1956) описал опыт реализации этой концепции. Немецкие неолибералы создали теорию превращения тоталитарного устройства с централизованным управлением экономикой в рыночную экономику, ориентированную на решение социальных проблем. Программа социальной рыночной экономики это не программа восстановления экономики после войны. Она была рассчитана на перспективу, на построение общества с определёнными характеристиками, общества, в котором человеку гарантировалась политическая и экономическая свобода. Государство, согласно этой программе, брало на себя определённые социальные обязательства – в области науки, культуры, образования, обеспечения определённого уровня жизни. Два принципа лежат в основе социальной рыночной экономики. Во-первых, рынку нужно обеспечить наибольшую свободу функционирования – от этого зависит динамика развития экономики. Во-вторых, рынок не может решать все социальные проблемы, а потому государство должно сбалансировать требования рынка с социальными требованиями. Государство обеспечивает социальную защиту и создаёт условия для свободы предпринимательства. В теории социального рыночного хозяйства говорится о необходимости нейтрализации, уравнивания негативных последствий рынка. Для достижения равновесия недостаточно полагаться на процессы обмена и рыночной регуляции. Социальная стабильность, общий экономический порядок зависят и от правового порядка и социальной политики. Экономический порядок нельзя установить на базе одного такого принципа. Он базируется на принципе эффективности и социального уравнивания. Теория социального рыночного хозяйства лишена иллюзий, которые свойственны некоторым другим либеральным теориям – веры в то, что рынок без внешнего вмешательства ведёт к равновесию в обществе [15,81]. Активность государства, по мнению авторов теории социального рыночного хозяйства, умеет проявляться в структурной, стабилизационной, конъюнктурной, социальной политике. А. Мюллер-Армак в книге «Управление экономикой и рыночное хозяйство» (1964) писал, что смысл социального рыноч-

ного хозяйства заключается в том, что принцип свободы рынка сочетается с принципом социального выравнивания, то есть предполагается такой механизм распределения национального дохода, который исключал бы чрезмерное обогащение одних слоёв населения и бедность других. Это можно достичь путём налоговой политики и за счёт государственных социальных программ. Большое внимание уделялось финансовой стабильности, без которой неизбежно обеднение населения. Мюллер-Армак определил следующие *цели и задачи социальной политики*:

1. Создание такого социального порядка фирмы, при котором рабочий ценится как человек и как сотрудник. Такой порядок позволяет рабочему участвовать в принятии решений, но это не должно сказываться на инициативе и ответственности предпринимателя.

2. Обеспечение правительством реализации конкуренции.

3. Антимонопольная политика. Правительство и законодательство должны проводить антимонопольную политику в целях борьбы со злоупотреблениями экономической властью.

4. Политика стабилизации. Экономическая политика должна стабилизировать экономический цикл. Реализация политики стабилизации должна быть направленной на защиту работников от негативного последствия экономического спада.

5. Выравнивание разницы в доходах. Правительство должно заниматься выравниванием доходов, устраняя нездоровую разницу в доходах и благосостоянии путём налогообложения и предоставления социальных выплат малообеспеченным семьям, которые не нужно возвращать, а также субсидий на детей и субсидий на жильё.

6. Политика развития городов и субсидий на недорогое жильё.

7. Передача капитала малым и средним фирмам. Это необходимо делать для того, чтобы дать возможность этим фирмам конкурировать на рынке с крупными фирмами, имеющими значительные капиталы.

**8.** Введение правительством кооперативных элементов рыночного хозяйства и их закрепление. Развитие самоокупающихся кооперативов, например жилых.

**9.** Развитие социальной безопасности. Социальное рыночное хозяйство, по мнению Мюллера-Армака, укрепляет социальную безопасность.

**10.** Минимальные зарплаты. Социальное рыночное хозяйство должно определить минимальную зарплату и обеспечить определение индивидуальной зарплаты в результате процесса свободного торга.

То, что А. Мюллер-Армак называет социальными задачами социального рыночного хозяйства, являются задачами социального государства. Теория социального рыночного хозяйства существенно повлияла на теорию и практику социального государства. Социальный аспект теории был очень выгодным лозунгом в политической борьбе, которое способствовало получению голосов избирателей.

*Можно сделать следующие выводы:*

*а)* на формирование теории социального государства повлияли теории прав человека, социалистические и эгалитарные теории;

*б)* теоретической основой теории социального государства являются теории благосостояния (от классической либеральной к социальной теории благосостояния);

*в)* применение на практике идей теории государства всеобщего благосостояния, социального государства имеет большое значение для сохранения социальной стабильности;

*г)* в настоящее время существует две разновидности концепции государства всеобщего благосостояния:

либеральная – государство регулирует экономическими процессами в строго ограниченных рамках;

социал-демократическая, «демократический социализм» – предусматривает более широкое вмешательство государства в экономику;

*д)* во второй половине XX в. большее влияние на общественное сознание имели не радикальные взгляды, теоретические концепции, а более умеренные. Происходит сближение различных теоретических концепций;

*е)* социал-демократия сближается с неолиберализмом не только в отстаивании социальных прав, но и в отстаивании политических прав, демократии политической. В свою очередь неолиберализм отказывается от положений, на которых базировался классический либерализм – недопустимости деятельности государства по уменьшению неравенства и т.д. В кейнсианстве сочетается при-

знание необходимости свободы предпринимательства и государственного регулирования экономики. Новые подходы к решению социальных проблем предлагают и неомарксисты. В этом проявляется тенденция рационализации, о которой в своё время писал М. Вебер.

## **§2. СУЩНОСТЬ И ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

Поиск теоретических основ социального государства, а также их практическая реализация появились как необходимость поиска нового пути развития общественных отношений, а значит и необходимость поиска новой формы организации общественной власти – государства – в конце XIX века. Таким образом, к началу XX века представления о социальном государстве уже были сформированы как политическая теория и являются важным шагом в развитии человеческого общества.

Однако для определения данного типа государства используется недостаточно дифференцированный синонимический ряд понятий. Более того, существует довольно распространённое мнение, что отрицает сам феномен социального государства, как государства особого типа – «любое государство по своей природе является социальным, - пишет П. Гончаров, – так же, как любая политика – социальной по своей направленности. Поэтому с позиций формальной логики правомерен вывод – современный мир – совокупность социальных государств, осуществляющих социальную политику»[10,48-49]. Однако такой подход, как отмечает Н. Волгин, «не приближает нас к пониманию сущности социального государства»[6,19]. За отказом признать особую природу социального государства находится концепт, отрицающий саму феноменологию социального, что отождествляет социальное и общественное.

Рассматривая вопрос о времени возникновения теории социального государства, необходимо сказать, что в научной литературе существуют разногласия относительно взглядов на этот вопрос. Например, С. Калашников пишет о том, что «до середины XIX в. происходило повышение роли социальных функ-

ций государства, которые стали настолько очевидными, что теории социальной сущности государства (утописты) и социальных регуляторов развития государственности (К. Маркс) оказались эвристически недостаточными, появилась необходимость в фиксации нового качества государства с его социальной атрибутикой. Такой фиксацией стало понятие «социальное государство», что было введено в научный оборот в середине XIX в. Лоренцом фон Штейном»[12].

Несколько иной позиции придерживается Я. Пидпригорщук, считая, что социальное государство – это продукт эволюционного развития капитализма, нарастал под влиянием научно-технической революции, диверсификации производства, соответствующего повышения доходов населения, роста потребностей и разнообразия их структуры[23,24].

П. Шляхтун, рассматривая сущность правового государства, утверждает, что однопорядковым «с понятием» правовое государство «является относительно новое для политологии понятие» социальное государство»[35,313]. Далее учёный пишет, что понятие «социальное государство» возникло в послевоенной политической и общественной теории для обозначения государства современного демократического типа в условиях относительно стабильной и развитой экономики. Каждое государство является социальным, учитывая выполнение им социальной функции. Особенностью современного социального государства является осуществление его активной социальной политики, направленной на обеспечение прав человека, трудоустройства населения, защиты прав работника на предприятии, создания систем здравоохранения и социального страхования, поддержку малоимущих, семьи и материнства, достижения высокого уровня благосостояния всех слоёв населения. Политические права человека дополняются социально-экономическими правами, которые предусматривают предоставление всем членам общества определенного минимума материальных и социальных благ. Начинается такая социальная политика социал-демократических партий, которые в послевоенные годы длительное время находились у власти в некоторых западноевропейских странах, в частности в Швеции и Германии. Созданная ими в 60-х годах государственность получила

сначала несколько идеологизированное название «государство всеобщего благоденствия», а впоследствии стала обозначаться научным понятием «социальное государство»[35,314-315].

Рассматривая проблему определения понятия «социальное государство», В.Васильев обращает внимание на то, что концепция «государства всеобщего благосостояния» была сформирована представителями «этатистского» либерализма, который связывают с политикой «нового курса» Ф.Рузвельта, в то время как концепция «социального государства» является продуктом социал-демократической мысли и практики[5,78].

Важным для выяснения сущности социального государства является то, на что обращает внимание А.Панкевич: «появление термина» социальное государство «стало принципиальным моментом осознания изменений природы государственности. Данное понятие отразило переход, который был осуществлён от «полицейского» государства, «государства общественного договора», «государства как высшей формы власти», к государству, которое осуществляет социальные функции»[19,37].

Более сложные научные схемы предлагают испанские специалисты по теории социального государства. М.Гарсия-Эррера рассматривает её в контексте отношений между экономикой и политикой, политической властью и рынком, когда капиталистическое развитие экономики сочетается с внедрением публичной власти в рынок и распределение богатств. При этом фундаментом, лежащим в основе социального государства, является пакт между политическими классовыми организациями с противоречивыми интересами, после согласования которого соглашаются основные документы, затрагивающие форму, экономическую структуру и условия жизни граждан.

П.Гончаров приводит мнение другого испанского исследователя – М.Арагона – который подчёркивает отсутствие чёткого определения того, что можно было бы назвать социальным государством и невозможность точной его идентификации как конкретной политической формы, обращает внимание на такую, безусловно, свойственную, по его мнению, социальному государству

характеристику, как его «открытый характер, когда всё подлежит обсуждению и нет места никакому абсолютизму – ни абсолютизму воли, ни абсолютизму равенства. Оно ведет себя как государство, претендующее на поддержание равновесия между свободой и равенством, причем равновесие находится в постоянном напряжении и поэтому является динамическим, а не статическим, восприимчивым к постоянным усовершенствованиям и интерпретации, как это и свойственно политической форме, основанной на демократическом плюрализме»[10,57].

К наиболее содержательным признакам социального государства И. Яковюк, в своей диссертации «Социальное государство: вопросы теории и пути её становления» относит такие[36,26-27]:

«1) социальное государство является закономерным продуктом эволюции гражданского общества в направлении гражданского общества социальной демократии;

2) оно всегда является качественной характеристикой правового государства;

3) провозглашение государства социальным выступает важной конституционной гарантией обеспечения и защиты социальных прав человека;

4) поскольку как цель деятельности, так и сама деятельность (социальная политика) этого государства определяются правовыми решениями, то её функционирование предполагает наличие развитого социального законодательства;

5) социальное государство служит обеспечению гражданского мира и согласия в обществе;

6) утверждение социальной государственности способствует трансформации рыночной экономики в социальное рыночное служение собственности, интересам как владельца, так и общества».

В современной научной литературе, посвященной исследованию этой проблематики, сделана попытка периодизации процесса формирования концепции социального государства. В частности, И. Яковюк предлагает такую периодизацию процесса развития концепции социального государства[37,15]:

1. Этап предыстории становления социального государства (1800-1880) знаменателен принятием политических решений, которые открыли путь к его началу.

2. Начало его развития (1880-1914) характеризуется выделением в пределах внутренней политики его самостоятельного компонента - социальной политики. Начинается процесс формирования социального законодательства.

3. Этап расширения социальной деятельности государства (1918-1960) ознаменовался образованием двух традиций о начале конституционной модели социального государства: как собирательного понятия и как фундаментального принципа конституционного строя.

4. Этап ускорения темпов его развития (1960-1975) сопровождался процессом формирования социального права и принятием значительного количества международно-правовых документов, регулирующих отношения в социальной сфере, определением минимальных социальных стандартов.

5. На этапе замедления темпов развития социального государства (начиная от 1975 г.) происходит его адаптация к новым условиям, пересматриваются минимальные социальные стандарты в направлении их повышения.

Стоит отметить, что среди исследователей социального государства сформировалось несколько направлений. Так, функциональные или структурные теории видят в структурных изменениях таких, как модернизация, демократизация или экономический рост основные факторы, которые способствовали возникновению такой реальности, как социальное государство. Авторы, придерживающиеся такого мнения (Т. Иверсон, Т. Кюзак, В. Корпи), в основном посвятили свои исследования ответу на вопрос, почему западноевропейские страны разработали определённый тип системы социальной защиты. Для теорий, которые сосредоточили своё внимание на роли политических партий (*partisan politics*), было характерно объяснение разницы между различными моделями социального государства. Наиболее яркими исследователями, работающими в рамках данного подхода, являются представители подхода с точки зрения властного ресурса (*power resource approach*) – Г. Эспин-Андерсен, Г. Гудин, Е. Хикс, Е. Хубер, В. Корпи, Х. Палм. Как утверждают Корпи и Палм: «плодотворным является взгляд на социальное государство, как структуру, которая даёт видение результатов и является ареной для решения классовых конфликтов и интересов между заинтересованными социоэкономическими группами»[49,425].

Часто термин «социальное государство» применяется как синоним к социально ориентированной политике и рассматривают его как составляющую политических мер государства, и в частности аппарата государственной власти, по реализации определённой общественно полезной цели или комплекса определённых государственных целей. Так, по мнению С. Тарасовой, социальное государство – это такое государство, в котором его обязанности доходят не только до обеспечения внутреннего порядка и внешней безопасности, но и ответственности за благосостояние граждан[31,28]. И всё же вряд ли социальное государство можно понимать только как государство, осуществляющее социальную функцию.

Однако осуществлять социальную функцию может и не правовое, даже тоталитарное государство, – иногда очень успешно. Но этого недостаточно, чтобы назвать такое государство социальным. Кроме того, «необходимыми предпосылками становления социального государства в любой стране выступают правовое, преимущественно конституционное, закрепление частной собственности, принципов экономики рыночного типа, социальной и политической свободы и демократии в форме правового государства, наличие развитой системы гражданского, трудового, экономического и другого законодательства»[22,135].

Современной научной мысли более свойственно реалистическое толкование концепции социального государства. Как замечает О. Киндратец, стоит говорить не о полном разрешении конфликта между государством и обществом, а о введении механизма поиска компромиссов, определенных правил и процедур согласования интересов между этими двумя сторонами при полном взаимном признании легитимности[13,141].

На основании вышеизложенного, можно дать определение социального государства, которое хотя и не претендует на охват всех существующих моделей, но позволяет определить общие черты:

*социальное государство – это такое государство, которое признаёт человека высшей социальной ценностью, создаёт индивидам равные условия*

*для материального самообеспечения, оказывает социальную помощь лицам, оказавшимся в трудном положении, с целью обеспечения каждому достойного уровня жизни, перераспределяет материальные блага в соответствии с социальной справедливостью, целью которой является обеспечение гражданского согласия.*

Исходя из такого определения, можно анализировать, принципы социального государства. Принцип (от *лат.* *principium* - начало, основа) – в философии то же, что и основа, то есть то, что лежит в основе определённой совокупности фактов или знаний [19,137]. Итак, принципы социального государства – это те отправные идеи существования социального государства, которые выражают важнейшие закономерности и устои такого типа государства; отличаются универсальностью, высшей императивностью и общезначимостью, соответствуют объективной необходимости построения (как ориентиры) и укреплению социального государства.

Учёные выделяют следующие группы принципов социального государства – общесоциальные, политические и экономические.

*Общесоциальные* принципы социального государства практически не отличаются от общесоциальных принципов правового и демократического государства. Это ещё раз подчёркивает, что социальное государство является следствием постепенного естественного преобразования правовой либеральности государства. Среди общесоциальных принципов социального государства можно выделить следующие: принцип демократизма, принцип гуманизма, принцип социальной направленности государства и тому подобное. Эти принципы могут быть конкретизированы.

*Политические* принципы, которые можно выделить в социальном государстве, также во многом тождественны принципам правового и демократического государства. Это, в частности, демократический характер процедуры формирования органов государственной власти, развитость органов местного самоуправления, поддержание равновесия между демократическими институтами и сильной государственной властью, демократизм и либерализм государ-

ственной власти, ее открытость для граждан и общества в целом. Такое тождество не случайно, ведь, как уже отмечалось, социальное государство осуществляет свои цели и принципы в форме правовой демократической государственности.

В *экономических* принципах социального государства чётко просматриваются характерные особенности именно такого типа государства: равновесие между рынком и планированием, между экономической эффективностью и социальной справедливостью, а также защита конкуренции со стороны государства, ограничения монополизма, «прозрачная» приватизация, равный доступ к кредитам для развития бизнеса, защита отечественного производителя от транснациональных корпораций, которые демпинговыми ценами стремятся уничтожить экономику в переходных странах, и тому подобное. Условно можно выделять чисто юридические принципы, относящиеся к механизму социального государства.

Несколько иной перечень приводит И. Яковюк[36,27]:

- принцип человеческого достоинства;
- социальной справедливости;
- социального партнёрства или солидарности;
- автономии общественных отношений и процессов;
- субсидиарности;
- социальных обязательств.

Представляется, что в настоящее время этот перечень является самым глубоким из приведённых выше работ учёных, хотя и нуждается в совершенствовании.

Итак, если синтезировать лучшие идеи названных выше исследователей, учитывая современный опыт функционирования социального государства, можно выделять следующие принципы функционирования социального государства.

Принцип человеческого достоинства. Сформулировав «право на достойное человеческое существование», Р. Гасслер обосновывал его тем, что «пользование свободой может быть абсолютно парализовано нехваткой средств. Та-

ким образом, именно во имя охраны свободы, право должно взять на себя заботу о материальных условиях её реализации»[9,38-39]. То есть этот принцип стал знаковым для возникновения феномена социального государства, активизации роли государства в защите человеческого достоинства – прежде всего путём обеспечения прожиточного минимума.

Согласно принципу социальной справедливости, государство берёт на себя обязанность обеспечивать отдельным гражданам и всем представленным в обществе социальным группам, которые попали в затруднительное материальное положение, помощь и поддержку.

Так, немецкие учёные выделяют ещё один тесно связанный принцип – принцип социального равенства. Поскольку самая главная функция социального государства – реагировать на социальное неравенство определённых слоёв населения, например, многодетных семей, детей и молодёжи, инвалидов. Но осуществление этого принципа может приближать к социальному равенству, а не пытаться установить его.

Принцип солидаризма (социального партнёрства). Этот принцип базируется на солидарности, то есть общности интересов, единства действий, совместной ответственности. Он корректирует индивидуальную экономическую свободу в интересах общества[11,59].

Тесно связан с предыдущим - принцип социальных обязательств. Имеется в виду как обязанность индивида придерживаться определенных обязательств перед обществом и государством, так и обязанности государства перед человеком.

В самом общем виде принцип субсидиарности можно понимать как запрет и нецелесообразность чрезмерной социальной опеки государства над человеком при решении проблем, с которыми человек не может справиться самостоятельно.

На сегодня принцип равных возможностей воплощён как в национальном законодательстве абсолютного большинства стран, так и в целом ряде международных актов. Речь идёт о том, что государство не распределяет материаль-

ные блага поровну, а создаёт условия и гарантии справедливой приватизации, честной конкуренции, недопущения монополизации, равного доступа к кредитным ресурсам, равенства перед законом (правоохранительными и контролирующими органами) и т.д., что даёт возможность гражданам обеспечить себя и свои семьи.

Часто принцип реальности социальных прав человека называют принципом реального обеспечения социальных прав. Суть этого принципа заключается в том, что социальные права должны быть обеспечены и гарантированы всеми специальными субъектами (прежде всего – государством)[17,8].

### **§3. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

Рассматривая практику развития социального государства, можно выделить два периода: I – 1880-1975 гг. (теория расширения), II – 1975 г. - настоящее время (теория «сужения» социального государства); так же мы можем выделить и теоретические основы, объясняющие становление, развитие и «расширение» социального государства[57,223], и соответственно теории, объясняющие обратные процессы [54,88-90].

К теориям «расширения» причисляют: функциональные теории, теории, которые делают основной акцент на роли политических партий и политики, которую они реализуют, а также державоцентристские, институциональные теории[43,8].

Функциональные теории видят в структурных изменениях таких, как модернизация, демократизация или экономический рост основные факторы, которые способствовали возникновению такой реальности как социальное государство. Авторы, придерживающиеся такого мнения (Т. Иверсон, Т.Кюзак, В. Корпи), в основном посвятили свои исследования ответу на вопрос, почему западноевропейские страны разработали определённый тип системы социальной защиты. Однако, эти теории не объясняли разницу между различными моделями

социального государства, сосредоточив внимание на наиболее общих проявлениях и особенностях данного явления.

По этой причине для теорий, которые сосредоточили свое внимание на роли политических партий (*partisan politics*), было характерно объяснение разницы между различными моделями социального государства. Наиболее яркими исследователями, работающими в рамках данного подхода являются представители подхода с точки зрения властного ресурса (*power resource approach*) – Г.Эспин-Андерсен, Г. Гудин; Е. Хикс, Е. Хубер, В. Корпи, Х. Палм.

Как утверждают В. Корпи и Х. Палм: «плодотворным является взгляд на социальное государство, как структуру, которая даёт видение результатов и является ареной для решения классовых конфликтов и интересов между заинтересованными социоэкономическими группами»[49,425]. В таком аспекте важную роль играет подход, который концентрирует внимание на узкопартийной политике (политике одной партии в собственных интересах – *partisan-politics*).

Например, социалистические политические партии, которые поддерживаются профсоюзами, могут реализовывать программы, направленные на укрепление социального государства, а в свою очередь политические партии правого спектра (буржуазные партии) рассматриваются как оппоненты сильного, эгалитарного социального государства. Кроме того, введение христианско-демократических партий в политику расширения социального государства привел к появлению отдельной модели (последователи Г. Эспин-Андерсена пользуются термином «режим») социального государства – социального капитализма.

Стоит также сказать о влиятельной работе Г. Эспин-Андерсена «Три мира капитализма всеобщего благосостояния», в которой автор высказал мнение о том, что социал-демократические партии не только влияют на развитие сильного социального государства, но и на социальное государство с определённым набором характеристик. Также социал-демократические правительства отвечают за внедрение разветвленной системы социальной защиты, которая предусматривает получение универсальных социальных благ и имеет сильно выра-

женное эгалитарное направление. В то время как другие правительства, например, либеральные (или по другой типологии англо-саксонские), предпочитают так называемое минимальное социальное государство.

Наконец, представители третьего подхода в исследовании «расширение социального государства», державоцентристского, отмечают, что государство также влияет на развитие социального государства. Например, некоторые авторы (К. Бьом, Г. Обингер, Ф. Касельс, С. Ляйбфрид) обращают внимание на роль федерализма и освещают роль бюрократии в становлении социального государства – А. Храмцов.

В свою очередь, Дж. Майлс и Дж. Кваданго обращают внимание, что «с середины 1970-х годов до начала 1990-х годов исследования социального государства фокусировались на проблеме длительного медленного расширения социальных программ, которые ассоциировались с политикой О. фон Бисмарка в Германии в 1880-х годах, до послевоенного бума расширения социального государства (период большого индустриального развития), который закончился в середине 1970-х годов»[51,35].

В целом, первое поколение исследователей социального государства скорее напоминало исследователей индустриализма, поскольку развитие и «расширение» социального государства виделись авторами во взаимосвязи между индустриализацией, созданием рабочих мест и ростом проблем у тех, кто не мог полноценно работать – престарелых, хронически больных, молодых и неопытных людей. Следовательно, для уменьшения социальной напряжённости и достижения консенсуса в обществе возрастала роль государства как координатора социально-экономических процессов.

По мнению Г. Виленского, причиной развития социального государства в современном ее понимании было сочетание экономического роста опосредованного демографическими изменениями, что выразилось в росте продолжительности жизни и старением населения[62,75]. Продолжая мысль автора, можно реконструировать логику расширения социального государства. Так, постоянный рост доходов населения в течение 1960-х годов, автоматически приводил

к увеличению налогов (при постоянном проценте налогообложения, сумма поступлений в государственный бюджет росла, и так же росли выплаты по безработице). В свою очередь рост производительности и изменения соотношений в трудовых силах привели к увеличению числа пенсионеров и, соответственно, размеров государственных выплат на пенсионное обеспечение[51,36].

В конце 1970-х годов произошёл поворот в исследовании проблем социального государства. Основным предметом исследований стали политические вопросы, которые должны были объяснять разнообразие деятельности социального государства. Однако единственным властным ресурсом рабочего класса является его многочисленность. То есть, как отмечает К. Хьюит: «основной вопрос, это то, что электорат делает со своим правом голоса. Только если низший класс использует своё избирательное право для репрезентации своих интересов путём выбора классовых партий, это может гарантировать более или менее равные результаты»[58,88-92].

Ряд кросс-национальных исследований[45,9-14] показали, что мобилизация рабочего класса (в форме профсоюзов и политических партий) была необходимым условием (особенно на ранних этапах, в 1920-х годах) для консолидации социального государства и для объяснения разницы в реализации моделей социального государства, что следовало из разницы в политике расширения.

В течение 1980-х годов Т. Скокпол и её коллеги направили «политические вопросы» в другом аспекте, а именно – в направлении рассмотрения политических институтов социального государства. В отличие от так называемых «социально-ориентированных подходов», которые центральной проблемой считали роль политических партий и групп давления, они разработали политико-центричный (policy-centered) или институциональный подход, заостряя внимание на организации и структуре государственных институтов. По их мнению, решающую роль в развитии социального государства осуществляет не только баланс классовых сил (class forces), который определяет электоральное поле и политику, но и институциональная специфика правительства и правила электоральных соревнований[51,38].

Ещё один автор, который не только осуществил значительное влияние на развитие теории и практики социального государства, но и который доказал выдающуюся роль не только экономического, но и, в первую очередь, политического фактора «расширение» социального государства, Г. Эспин-Андерсен показал, что различные модели социального государства отличаются между собой институциональным построением и теми функциями, которые берут на себя государство, рынок и семья. Так, исследователь различает три модели социального государства («режимы всеобщего благоденствия»): либеральную (или рыночно-ориентированную), которая характерна для англо-американских демократий, консервативную, характерную для континентальной Европы, и северную (Nordic). Кроме того, каждая из моделей отличается не только способом перераспределения доходов, но и способом обеспечения рабочих мест, которые предлагает рынок. Однако, типология Г. Эспин-Андерсена была подвергнута критике за то, что она не учитывала и слишком упрощала типы государственных режимов и за то, что она не учитывала гендерную дифференциацию[61,177-180].

Стоит отметить, что на развитие современных социальных государств существенное влияние оказала реализация политики «расширения», которая была доминантой после Второй мировой войны. Однако, по мнению некоторых исследователей, «расширение социального государства» вызвало революционную ситуацию, вследствие завышенных ожиданий, которые не могли быть удовлетворены без разрушения условий функционирования рынка. По определению В. Корпи, сложилась ситуация, когда ресурсная база осталась неизменной, в то время как расходы на социальные программы росли[50,592-593].

В отличие от предыдущих лет доминирования политики «расширения», развитие социального государства после 1975 г., как отмечает П. Пирсон, характеризовалось «ограничением» (austerity)[52,81]. Правительства пытались преодолеть спад производства, высокий уровень безработицы, растущий дефицит и угрозу увеличения налогов на финансирование пенсионных и медицинских фондов. Но, как отмечают Дж. Майлс и Дж. Кваданго: «во-первых, много

изменений, которые с первого взгляда выглядят как сокращение социального государства оказались программами по реконструкции, реформирования и изменения сущности социальных потребностей – большинство из них касалась изменения формы организации института семьи и росте участия женщин на рынке труда. А, во-вторых, несмотря на рост экономического, фискального и демографического давления, основным результатом исследования «новой политики» стало выявление устойчивости социального государства»[51,42].

Анализируя литературу, посвященную политике «сокращения социального государства», необходимо констатировать, что общепринятого определения этой политики не существует. Так, О.Кангас даёт следующее определение политики «сокращения»:

«Сокращение» может иметь вид различных форм в разных странах и применяться в отношении различных сфер. Эта политика может включать сокращение в предоставлении публичных благ и повышении качества требований к потенциальным реципиентам социальных благ, делая их менее универсальными. Также могут применяться изменения в форме финансовой помощи. Во многих странах финансовая ответственность была перенесена из обязанностей государства на граждан. Государство ограничило свою роль в обеспечении благосостояния граждан, и граждане теперь сами должны заботиться о собственном благополучии. Причём, это касается различных сфер общественной жизни. Иногда термин «сокращение» употребляют как синоним к уменьшению, реструктурированию, возвращению к прежнему состоянию, реформированию, видоизменению социального государства.

Однако П. Штарке отмечает, что «рассматривая политику» сокращения социального государства, следует понимать, что при общем сходстве практики, далеко не каждая инициатива правительства по уменьшению социальных благ может признаваться как политика «сокращения». При более пристальном анализе, становится понятным, что общее уменьшение социальных благ, или приватизация сферы услуг, или же либерализация экономики не могут быть отнесены к политике «сокращения». Однако такие меры, как уменьшение числа со-

циальных благ, а также сужение числа граждан, имеющих право на получение социальных благ вполне соответствует содержанию политики «сокращение»[60,19]. То есть, автор ограничился простым перечнем случаев и сопоставлением их с содержанием политики «сокращение»[60,13-14].

В свою очередь, Г. Шумахер и Б. Вис предлагают следующее определение: «мы определяем политику» *сокращение* «как уменьшение в государственном бюджете коэффициента замещения на выплаты в связи с болезнью, безработицей или достижением пенсионного возраста и сужением условий предоставления социальных благ по этим категориям. Мы понимаем, что концепт социального государства шире перечисленных социальных благ и много реформ не подпадают под определение политики сокращения. Однако мы акцентируем внимание на этом ядре социального государства, поскольку сокращение этих программ наиболее ощутимо для граждан и вызывает массовое недовольство[56,2]. На наш взгляд, данное определение, хотя и не является постоянным и общераспространённым, однако даёт понимание сущности явления.

Итак, в качестве рабочего определения, мы можем привести следующее:

политика «*сокращение социального государства*» – это мероприятия государства по уменьшению доли расходов из государственного бюджета в расчете на единицу валового национального продукта на программы по здравоохранению, на пособие по безработице и пенсионное обеспечение.

Как уже отмечалось, подавляющее большинство исследователей соглашается, что политика «сокращения» пришла на смену политики «расширения» в результате кардинальных мировых изменений, которые были в первую очередь связаны как с мировым нефтяным кризисом 1970-х годов, так и с характерным для этого периода ростом уровня безработицы[50,591].

Проанализировав результаты политики «сокращение» в Великобритании, США, Германии и Швеции, П. Пирсон сделал следующие выводы: «во-первых, радикальное сокращение социального государства возможно только в случае наличия «электорального резерва»(electoral slack). Во-вторых, моменты бюджетного кризиса благоприятны для проведения реформ. В-третьих, успех сто-

ронников политики «сокращения социального государства» будет зависеть от возможности снижения видимости реформ. Наконец, изменение институтов может играть очень существенную роль. Если реформы могут быть представлены от имени европейского парламента, или экономически обоснованными требованиями общего рынка или монетарного союза, национальные правительства могут частично избежать обвинений за сокращение социальных благ[55,176-178].

Общий вывод из работы П. Пирсона можно сделать такой – политика современного социального государства зависит от способности и возможности политических актёров реализовывать стратегии избегания обвинений, поскольку политика сокращения достаточно рискованна.

Рассматривая вопрос об эволюции теории и практики политики «сокращения социального государства», стоит отметить, что сам термин вошёл в научный оборот в конце 1980-х годов. А именно, с приходом к власти правительства М. Тэтчер в 1979 году и Р. Рейгана в 1981 году, которые инициировали программу «сокращение социального государства», которая, по их мнению, была источником социально-экономических проблем, а не их решением. Однако, инициированные ими реформы не привели к полному отказу от принципов социального государства, что повлекло интерес учёных к политической динамике развития социального государства. Кроме того, как позже стало известно, политика «сокращения социального государства» не была изобретением только стран с либеральной моделью социального государства, а стала общепризнанным инструментом социальной политики послевоенного развития социального государства.

Но, не все реформы можно считать примерами политики «сокращение». Так, некоторые авторы обратили внимание на роли «новых социальных рисков» как средства стимулирования политики расширения, в то время как другие авторы рассматривают все эти реформы как «реструктурирование социального государства»[52,419-427]. Итак, возникает насущная проблема в исследовании

сущности и характерных признаков политики сокращения социального государства.

Как отмечают Р. Клейтон и Дж. Понтусон, «массовый интерес к проблеме политики сокращения социального государства начался с середины 1990-х годов, а именно после выхода работы П. Пирсона «Демонтаж социального государства» и статьи «Новая политика социального государства». В своей книге, Пирсон сравнивает попытки консервативных правительств Великобритании и США – двух «подобных случаев» – урезать социальные блага и ослабить политические основы социального государства. Поскольку все попытки демонтажа закончились неудачей, для объяснения «устойчивости» социального государства, он разработал теорию «новой политики социального государства»[41,67-68].

Исторически первой научной школой можно считать неофункционализм. Сторонники данного направления считают, что изменение развития социального государства было продиктовано в первую очередь социально-экономическими изменениями (как внутренними, так и внешними). Политические институты, если и оказывают влияние, то имеют промежуточное влияние, чем выступают движущей силой изменений. Также исследователи утверждают, что экономическая глобализация оставляет немного места для развития социального государства. Поэтому политика «сокращения» рассматривается как единственно возможный вариант развития социального государства, пока будет длиться процесс экономической интеграции.

Как уже было проиллюстрировано, исследователи политики «расширение социального государства» часто обращали внимание на положительную роль политических сил и групп давления левого спектра, особенно профсоюзов, однако также обращали внимание на структуру групп давлений и классовую структуру правительственных коалиций.

Ещё одним научным направлением, в рамках которого проводятся исследования политики сокращения социального государства является институционализм. Под институтами сторонники данного направления понимают[59, 111]:

«1) политические институты – или рамки развёртывания политических конфликтов, включая государственное устройство (федерализм или бикамерализм), форму государственного устройства (президентизм, парламентаризм) и т.д.

2) институты социального государства – структура социального обеспечения, которая часто описывается термином «режим всеобщего благоденствия».

Исследуя вопрос о влиянии системы социального обеспечения на будущее развитие государства, некоторые авторы предполагают, что политика «сокращения социального государства» должна быть более присущей странам с высоким уровнем развития социального обеспечения. Однако, эта гипотеза не нашла своего эмпирического подтверждения[49,440-441].

Необходимо заметить, что различные подходы обычно дополняют друг друга, и лишь некоторые из них вполне неповторимы. Подобная ситуация возникает в результате того, что основой для разделения на подходы и научные школы выступают аналитические категории, которые объясняют реализацию политики «сокращения социального государства», а именно: мотивы (узкопартийная политика), политические средства (способы представления политики сокращения социального государства – стратегии избегания обвинений) и возможности, которые имеют возможность использовать заинтересованные в проведении реформ политические актеры[59,115].

Несмотря на то что понятие «социальное государство» существует в научном обороте более полутора веков, имеется большое количество научных исследований, публикаций и научных школ, природа и содержание социального государства в мировой науке остаются неопределёнными. Начиная с того, что для обозначения данного качества государства используется недостаточно дифференцированный синонимический ряд - «социальное государство», «социально-правовое государство», «государство благосостояния», и заканчивая отсутствием общепринятых положений о функциях социального государства, ме-

ханизмов их реализации, его специализированных институтов, понимания его формирования и динамики.

Большинство авторов считают, что социальное государство формируется на определенном историческом этапе эволюции общества, когда возникают соответствующие политические и социально-экономические условия. Процесс возникновения и становления социального государства имеет долгую и сложную историю.

Однако можно привести такое понятие социального государства:

правовое государство, проводит активную социальную политику, направленную на обеспечение прав и свобод человека, достижения высокого уровня благосостояния всех слоёв населения. *Концептуальное ядро теории социального государства образуют положения о растущей ответственности государства за благосостояние, развитие и безопасность его граждан.* Практическую реализацию этих положений осуществляет социальная политика государства.

Согласно этому определению социального государства, можно проанализировать принципы его функционирования.

*Принципы социального государства* – это те отправные идеи существования социального государства, которые выражают важнейшие закономерности и устои такого типа государства; отличаются универсальностью, высшей императивностью и общезначимостью, соответствуют объективной необходимости построения (как ориентиры) и укреплению социального государства.

Несмотря на специфические условия функционирования социального государства и её разновидности, можем выделить основные принципы: уважение человеческого достоинства (право на достойное человеческое существование), соблюдение социальной справедливости, социального равенства, солидарности (социального партнёрства), социальных обязательств, субсидиарности, обеспечения равных возможностей, а также реального обеспечения социальных прав.

Условно, развитие социального государства можно разделить на два периода – период «расширение» (1880-1975), и период «сокращение» (1975 г. - н.в.). В научной литературе для обозначения этих периодов принято употреб-

лять термины «старая политика» («расширение») и «новая политика» («сокращение»). Наиболее распространённым направлением «старой» школы стал подход с точки зрения властного ресурса и узко партийный подход. Основным положением данного направления стал тезис о том, что единственным властным ресурсом избирателей являются политические партии, а поскольку в очерченном периоде возросло количество рабочих, которые смогли сформировать массовые партии и группы давления, последние, придя к власти, реализовывали политику расширения социального обеспечения. Также представители данного подхода объясняли разницу в моделях социального государства тем, что политические партии не только отвечали за расширение социальной защиты, но и предоставляли государству специфические характеристики.

*Однако экономический кризис в 1970-х годах заставил пересмотреть видение развития социального государства. Но, рассматривая политику «сокращение социального государства», исследователи редко прибегают к определению её особенностей.*

*По нашему мнению, под политикой «сокращение социального государства» следует понимать – меры государства по уменьшению доли расходов из государственного бюджета в расчёте на единицу валового национального продукта на программы по здравоохранению, на пособие по безработице и пенсионное обеспечение.*

*Проблемы развития социального государства были подробно рассмотрены в работе «Социальное государство: принципы функционирования и тенденции развития» Алексеем Харченко.*

#### §4. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ БЛАГОСОСТОЯНИЯ

Теория благосостояния была всегда популярна, иногда она сводилась в ранг социальной политики правительств, но никогда не была абсолютно определённой и до сих пор нуждается в основательных исследованиях, которые бы позволили: чётко установить параметры и условия достижения благосостояния; связать между собой проблемы и цели экономического роста и благосостояния общества; показать пути реализации целей через конкретные хозяйственные механизмы; определить перспективы решения этих проблем в условиях глобализации. История развития экономической теории одновременно является историей развития науки о богатстве, благополучии и пути их достижения. Эти проблемы объективно изучали известные экономисты всех времён. Однако анализ процессов развития экономической теории благосостояния и методологии исследования этих проблем показывает, что, несмотря на значительный её прогресс во второй половине XX века и интенсивное развитие процессов социализации экономики в ряде стран, она всё же находится в кризисном состоянии, потому что так и не смогли учёные найти эффективные пути решения социальных проблем в большинстве стран. Этот факт, в частности, подчёркивали известные экономисты, анализируя историю развития и современные проблемы экономической теории в целом. *К причинам несостоятельности теории благосостояния относят следующие:*

1) игнорирование общенаучных подходов к анализу социальных систем, что, с одной стороны, способствует изучению многоуровневой системы экономических интересов и социальных проблем во взаимосвязи с культурными, национально-историческими, психологическими, демографическими, социально-политическими, институционально-правовыми и другими характеристиками, а с другой – не даёт возможности уйти от линейных подходов в объяснении социально-экономических изменений;

2) сосредоточение на отдельных проблемах обеспечения общественного благосостояния, преимущественно на изучении роли государства или рынка в

решении социальных проблем, и отсутствие систематизации подходов к изучению данной проблемы;

3) использование ряда обобщенных социально-экономических показателей для объяснения динамики благосостояния, которые не дают возможности определить и сравнить качественные оценки уровня жизни и благосостояния общества;

4) несостоятельность экономической теории в 90-х годах XX века предусмотреть и объяснить закономерности трансформации социально-экономических процессов;

5) изменение подходов к изучению социальных проблем часто приводило к оспариванию предыдущих доработок учёных, которые ранее считались «фундаментом» этих теорий. Общие результаты экономических исследований в определенной степени являются отрицательными, поскольку в науке не существует в достаточной мере определённых закономерностей дальнейшего развития социально-экономических процессов. Это касается и теории благосостояния. Часто эмпирические данные положительного анализа показывают, что предварительно определённые закономерности не подтверждаются, а отрицаются. Конкретные результаты исследований свидетельствуют о несостоятельности предыдущих гипотез, на которые опираются исследования, хотя и предполагаем, что в социальных процессах (особенно в периоды неустойчивости и бифуркаций) такие выводы сами по себе становятся закономерностью. Теория благосостояния касается изучения методов организации хозяйственной деятельности, направленных на максимизацию богатства. Её принято относить к нормативной экономике, поскольку истинность этого понятия трудно проверить эмпирическими методами. Как правило, понятие «нормативная экономика» и «экономика благосостояния» отождествляются, когда анализ касается конкретных по оценке привлекательности правительственных решений. С помощью нормативной экономики оценивают эффективность различных решений и предлагают новые, которые лучше соответствуют определённым целям. Главная проблема – изучить критерии благополучия и определить, кто должен при-

нимать решения, влияющие на благосостояние. В теориях благосостояния часто возникали противоречия из-за неспособности в полном объеме проследить последствия правительственных программ, а также из-за разногласий во взглядах на природу экономики, ценности и цели. А. Смит (1723-1790 гг.) рассматривал благосостояние зависимости от производительности общественного труда и его пропорциональности потребностям потребителей, считая источником благосостояния зарплату, доходы, ренту, а их величину считал зависимой от общих условий жизни общества, от его богатства или бедности, процветания, застоя или упадка, особенностей природы того или иного применения труда или капитала. По мнению Дж. Бентама (1748-1832 гг.), благосостояние определяется счастьем наибольшего количества людей. В его концепции человек является исключительно потребителем, причём направленным на немедленное удовлетворение потребностей. Чем больше счастливых людей, тем выше благосостояние. Такая «арифметика счастья» была основана на положении о том, что все люди имеют идентичные функции полезности дохода. Теория Бентама не воспринималась его современниками. Однако бентамовский универсальный потребитель становится центральной фигурой маржиналистского анализа. Г. Госсен (1810-1858 гг.) впервые сформулировал закон убывающей предельной полезности (закон насыщения потребностей), используя философию утилитаризма с её принципами разумного эгоизма, субъективного сопоставления выгод и потерь, удовольствия и страдания. Представители австрийской школы маржинализма К. Менгер (1840-1921 гг.), Ф. Визер (1851 июль 1926), Е. Бем-Баверк (1851-1919 гг.) Большое значение придавали индивидуальным оценкам полезности, сопоставлением выгод и потерь, потребительским ожиданиям, разработали способы вычисления общей полезности. К. Менгер структурировал блага, которые удовлетворяют потребности людей, выделив блага низшего и высшего порядка как complements и substitutes, экономические и неэкономические, товары и услуги. Он построил шкалу полезности на основе ранжирования благ их ценностью и пришел к выводу, что «ценность вещи измеряется величиной предельной полезности этой вещи». Представители неоклассической кембриджской школы

А. Маршалл (1842- 1924 гг.), Ф. Эджуорт (1845-1924 гг.), А. Пигу (1877-1959гг.) изучали структуру благ (материальных и нематериальных), считая, что богатство создаётся не только в сфере производства, но и в сфере услуг. А. Маршалл связал функцию полезности с кривой спроса, ввёл в научную лексику понятие ценовой эластичности спроса и излишка потребителя, изучал факторные доходы как источник спроса. Он дополнил правило максимизации полезности, определив, что «потребитель максимизирует своё удовольствие», если он:

1) уравнивает взвешенные предельные полезности всех товаров, рассчитанные по ценам этих товаров;

2) выравнивает соотношение предельной полезности и соотношения цен каждой пары потребляемых товаров,

3) выравнивает предельную полезность долларовой стоимости каждого товара, приобретённого по определённой рыночной цене, то есть выравнивает предельную полезность долларов, потраченных на всех рынках.

А. Маршалл связывал общественное благосостояние с механизмом распределения ресурсов и пришёл к выводу, что равновесие спроса и предложения на рынке означает максимизацию общей выгоды, которую получают покупатели и продавцы. Экономическое измеряется с помощью излишка потребителя, то есть суммы, которую потребители готовы заплатить за товар, минус сумму, которую они действительно платят. Этот избыток определяет выгоду, которую покупатели получают от использования продукта, такую, которую они сами себе представляют. А. Пигу в работе «Экономическая теория благосостояния» (1932) впервые использовал понятие показателей общественного (экономического) благосостояния. В понятие индивидуального благосостояния ввёл показатели качества жизни – условия окружающей среды, отдыха, доступность образования, общественный порядок, медицинское обслуживание и тому подобное. Он считал, что оптимум благосостояния возможен только при государственном вмешательстве в механизм использования ресурсов и распределения доходов (поскольку выравнивание доходов максимизирует сумму полезности в обществе) и подчеркивал, что экономическое ни в коей мере не является равно-

значным общему благосостоянию, поскольку оно не содержит такие элементы, как окружающая среда, взаимоотношения между людьми, место в обществе, жилищные условия, общественный порядок. А. Пигу уделял значительное внимание перераспределению доходов от богатых к бедным – трансферта доходов. Известный английский институционалист Дж. А. Гобсон (1858-1940 гг.) суть благосостояния видел в индивидуальном здоровье, гармонии физической и духовной деятельности. Дж. Кейнс (1883-1946 гг.) был уверен, что уровень благосостояния определяет государство, влияя на уровень занятости ресурсов и размер национального дохода. Он ввёл понятие «эффективный спрос», который считал главным условием роста национального дохода и занятости. Итак, все названные учёные рассматривали благосостояние как сумму количественных, поддающихся измерению, польз для всех индивидов и общества. Соответственно, оптимальным считалось такое перераспределение ресурсов, которое максимизирует благосостояние. Они игнорировали проблему сравнения полезности для разных людей, а также не изучали вопрос о сравнении различных оптимумов, связанных с различным распределением доходов. В. Парето (1843 - 1923 гг.) в своём «Руководстве политической экономии» (1906) не только отклонял количественную полезность, но и ограничивал свой анализ жесткими условиями, считая, что единственными изменениями, которые могут оцениваться, есть те, которые делают всем или хорошо, или плохо, или те, которые улучшают жизнь хотя бы одному человеку, не делая хуже кому-либо другому. Улучшение благосостояния за счёт кого-то другого не может оцениваться в количественных единицах полезности. В. Парето сформулировал принцип, согласно которому максимум благосостояния достигается при оптимальном размещении ресурсов, когда любое их перераспределение не увеличивает полезности в обществе. Улучшение, по Парето, – это распределение ресурсов таким образом, что при повышении благосостояния одних людей благосостояние других не ухудшается. В. Парето понимал, что общее общественное благосостояние не может зависеть только от объёма материальных благ, доступных благодаря рациональному эгоизму и личному интересу, без их распределения на основе гумани-

стической этики. Он искал источники благосостояния общества в сфере государственных финансов, считая, что через бюджетно-налоговую политику государство должно обеспечивать реализацию демократически определенных этических идеалов. Улучшение, по Парето, возможно относительно обеспечиваемых государством благ и услуг нерыночного происхождения благодаря их неделимости и неконкурентности потребления. Оптимальное, или эффективное, распределение, по Парето, – теоретический вариант, поскольку реально общество через электоральные и парламентские процедуры может предпочесть менее экономически эффективное, но более социально справедливое или политически приемлемое распределение, что обычно и является причиной государственного вмешательства в экономические и распределительные процессы. Считается, что по критерию Парето оправдана только финансово-экономическая политика, которая никому не наносит вреда. Итак, такое условие накладывает серьёзные ограничения на практическое применение данного подхода. Н. Калдор (1908-1986 гг.) и Дж. Хикс (1904-1989 гг.) предложили принцип компенсации, согласно которому изменение экономических условий увеличивает общественное благосостояние в том случае, когда индивиды, получившие определённый выигрыш, могут компенсировать ущерб тем, кто его получил, но при этом остаться в выигрыше. В таком случае возможность компенсации рассматривается как условие, достаточное для того, чтобы рассматривать экономические изменения как рост богатства общества. Поскольку увеличение полезности одних превышает убытки других, то это означает рост суммарной общественной полезности, является сутью этого критерия. Помимо эффективности, существует проблема равенства – справедливости распределения благ между различными группами покупателей и продавцов. По сути, выгоды рыночной торговли определяют как пирог, который нужно разделить между субъектами рынка. Вопрос эффективности заключается в размерах пирога, а вопрос равенства – в справедливости распределения его частей. Оценка равенства оказывается более сложной, чем оценки эффективности. Изучая влияние налогообложения на экономику, А. Маршалл пришёл к выводу, что введение налога означает увели-

чение цены для покупателей и уменьшение цены для производителей, ведёт к сокращению выпуска и потребления продуктов, то есть размер рынка становится меньше оптимального. Налоги не позволяют покупателям и продавцам извлекать выгоду из торговли – это источник безвозвратных потерь общества. Следовательно, влияние налогов на стимулы приводят к снижению эффективности распределения ресурсов. «Налоги дорого стоят субъектам рынка не только потому, что происходит перемещение необходимых им ресурсов к правительству, но и потому, что налогообложение меняет мотивы людей и превращают результаты функционирования рынка», – замечал Г. Менкью. Ф.Т. Эджуорт изучал понятие обобщенной функции полезности. Он подошел к анализу потребительского поведения с точки зрения ординалистской теории, предложил использование кривых безразличия, с помощью графического построения проанализировал двусторонний конкурентный обмен и оптимальность размещения двух ограниченных по объёму благ (ресурсов) между двумя индивидами (фирмами) и пришел к выводу, что распределение продуктов тогда является эффективным, когда весь объём продукции делится между потребителями так, что невозможно улучшить состояние одного, не ухудшив состояние другого. А.Бергсон в 1938 году разработал функцию общего благосостояния, придерживаясь мнения, что она формируется высшим авторитарным органом. А. Бергсон и П. Самуэльсон (1915) предложили функцию благосостояния, по которой общественное благосостояние определяется благосостоянием отдельных членов общества. Они считали, что следует рассчитывать вклад каждой индивидуальной функции полезности в общественную полезность, то есть сравнивать полезности, полученные разными лицами. По мнению многих экономистов, эта проблема у П. Самуэльсона осталась нерешённой из-за отсутствия чёткой теоретической формулировки. Итак, как справедливо заметил В. Полтерович, «наиболее общие теоретические результаты имеют в определённом смысле отрицательный характер – это выводы, которые в явном или неявном виде подтверждают, что в теориях, рассматриваемых не хватает постулатов для того, чтобы получить ответы на затронутые вопросы». Проблема благосостояния

всегда связывалась с проблемой справедливости, а проблема справедливости – с распределением и перераспределением доходов. Но, как пишет М. Блауг, «вера в то, что «эффективность» и «справедливость» могут быть определенным образом разделенными, представляет собой одну из древнейших иллюзий экономической науки». Более того, они всегда вносились в основу экономической политики государства. Приведём ещё один пример – невозможность рационального согласования интересов, названа «теоремой невозможности». К. Эрроу показал, что агрегирование индивидуальных предпочтений не может привести к положительному решению проблемы, поскольку общественные преимущества не имеют свойства транзитивности, которая необходима для определения оптимума. «Теорема невозможности» означает, что любой коллективный выбор, который соответствует требованиям полного благоустройства, транзитивности, универсальности, совместимости и независимости от других альтернатив, превращает одного индивида в диктатора, то есть общественный выбор не может быть одновременно и рациональным, и демократическим. К. Эрроу предлагает выбрать определённый вариант использования бюджета из нескольких. Если существует фиксированное количество агентов и каждый определяет свои преимущества и ранжирует варианты, то какими должны быть правила общественного выбора? К. Эрроу называет требования, которые будут удовлетворять правила общественного выбора:

1) должна быть такая альтернатива, которая удовлетворяет предпочтения большинства членов общества. Если все предпочитают одну альтернативу, то она и является общественным выбором (аксиомой единогласия);

2) аксиома независимости: если общество предпочитает альтернативу А, а не Б, то это касается только альтернатив А и Б, а не других возможностей.

Вывод: всем перечисленным требованиям удовлетворяет только диктаторский вариант. Можно взять любого члена общества и осуществить общественный выбор согласно его преимуществам. Этот результат получил название «теоремы невозможности». Рациональный компромиссный выбор невозможен. Такой результат исследований получил К. Эрроу. Заслуга этой теории – объяс-

нение, почему правила общественного выбора – процедуры голосования – не транзитивны. В. Сен, анализируя «теорему невозможности», говорит, что «она слишком пессимистическая, потому что сам Эрроу вёл поиск ограничений, которые бы гарантировали последовательные решения большинства, когда доминируют отдельные вопросы и когда люди пытаются максимизировать собственные части без заботы о других (каждый предпочитает то разделение общественного пирога, который увеличивает его собственную долю). Однако, когда существует жизненно важный вопрос национального насилия, электорат является благоразумно последовательным и единодушным».

Долгое время бытовало мнение, что решения, которые принимаются отдельными политиками, политическими или государственными организациями, должны приносить максимальную пользу обществу. В. Вексель в 1897 году впервые определил политику как взаимовыгодный обмен между гражданами и общественными структурами. Позже это мнение было отражено в теории общественного выбора, представителем которой был Дж. Бьюкенен. Он исследовал пути ограничения государственного регулирования, считая, что общественный выбор – это политический рынок, на котором взаимодействуют политики, избиратели и государственные чиновники. Продавцом выступает политик, покупателем – избиратель, а государство выполняет посреднические функции. Политики предлагают пакеты различных программ, а избиратели, когда они выбирают одну из этих программ, расплачиваются своими голосами. Купля-продажа предвыборных программ составляет суть современной представительной демократии. Рынок работает плохо, но это не означает, что государство будет «работать» лучше. Конкуренция политиков за голоса избирателей ведёт к усилению вмешательства государства в экономику. Через государственные программы происходит перераспределение доходов от различных групп населения в пользу среднего класса, а небольшие, но тесно сплоченные политические группы берут верх над широким, но рассеянным большинством. Чтобы поддержать эффективность регулирования, надо говорить не о том, какие подходы лучше, а кардинально совершенствовать сам механизм принятия решений на политическом

уровне. Задача состоит в том, чтобы подготовить новую систему разработки политических решений, похожую на ту, которая возникает при выборе решений на товарном рынке. По мнению Дж. Бьюкенена, на этих рынках существует разница в мотивах поведения, а главное – «неодинакова структура» рыночной и политической систем. Политические решения – это выбор альтернативных вариантов (как и на товарных рынках). Такой обмен не совсем рационален, ведь чаще налоги платят одни, а блага за счет налогов получают другие. Только на политическом рынке вместо принципа «один доллар – один голос» действует принцип «один человек – один голос». Именно с этим принципом теории общественного выбора связывают высокую вероятность появления в сфере политики результатов, которые не могут быть оптимальными с точки зрения общества. Таким образом, экономическая теория благосостояния стала постепенно трансформироваться в теорию общественного выбора, в рамках которой осуществляется положительный анализ того, как формируются и реализуются различные общественные преимущества. Эта проблема экономической науки имеет тесную связь с теорией государства и права, правилами голосования, поведением избирателей и тому подобным. Дж. Бьюкенен писал: «Политика – сложная система обмена между индивидами, в которой последние пытаются коллективно достичь своих собственных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена. Здесь нет других интересов, кроме индивидуальных. На рынке люди меняют яблоки на апельсины, а в политике соглашаются платить налоги в обмен на блага, необходимые всем и каждому – от местной пожарной охраны до суда». Он исследовал проблему выбора такого механизма, который бы минимизировал негативные последствия перераспределительных процессов и максимизировал положительные. Государство у Дж. Бьюкенена выступает в виде «государства, которое передаёт». Эта функция проявляется в политике перераспределения доходов. По его мнению, институты должны существовать для того, чтобы реализовать личные цели индивидов. Таким образом, основным источником преобразований является человек, а индивидуальное благосостояние становится фундаментальной проблемой социаль-

но-экономического развития. А. Сен, анализируя механизмы государственного решения социальных проблем, замечал, что они, как правило, не дают желаемых результатов. По его мнению, главной проблемой теории благосостояния в условиях рынка является проблема оптимизации, которую понимают как максимальную производительность затрат труда, достигаемую при рациональном использовании ресурсов. Исследование изменения подходов к проблеме благосостояния как целевой направленности развития общества и в качестве критерия эффективности этого развития дает возможность утверждать, что наиболее общими целевыми ценностями социальной системы являются: эффективность, как утверждал Парето, справедливость как равенство возможностей, распределение ценностей, равномерность распределения доходов, социальное благополучие. Их реализация должна обеспечивать организационную эффективность развития общества, определяться уровнем и качеством жизни его членов, их социальной безопасностью, а также созданием условий для эволюции человека, общества и природы. По определению причин противоречий и несостоятельности некоторых теорий можно отметить следующее:

1) социально-экономическая действительность очень многогранна и может иметь множество вариантов развития, скорость её изменений часто опережает темпы её осознания и толкования – этим объясняется разнообразие подходов различных учёных к изучению тех же проблем и освещение их с разных точек зрения;

2) влияние субъективных факторов на социальные процессы значимым образом, особенно это заметно при исследовании подходов в социальной политике, при изучении поведения хозяйственных субъектов, отдельных индивидов в процессе реализации их потребностей, интересов, целей;

3) нельзя забывать, что проблемы роста благосостояния – это отражение фундаментальных проблем экономического выбора, которые не могут быть решены через бесконечность потребностей и ресурсов;

4) при всех попытках определить меру и понятие благосостояния, нет однозначного решения, чаще дают определение социально приемлемых стандартов и нельзя с определённой степенью достоверности установить, какими будут параметры этого понятия в ближайшем будущем.

## ИЗ ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ

### Концепция социального государства Российской Федерации

#### Введение

*В 1993 году в России была принята Конституция, которая в статье 7 провозгласила: «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».*

*Истекшее десятилетие было периодом сложного, противоречивого и бессистемного становления социального государства с большими социальными издержками. Несмотря на взаимосвязь и взаимообусловленность экономической и социальной политики, последняя осуществлялась по остаточному принципу. Теперь, по мере укрепления экономики, складываются условия и предпосылки для целенаправленной деятельности по реализации целей и задач социального государства. Это обусловлено востребованностью со стороны граждан России, выступающих за проведение сильной и активной социальной политики, отвечающей сути и принципам социального государства, политическим установкам Президента В.В. Путина по вопросам преодоления бедности и обеспечению достойной жизни граждан России на основе научно обоснованной Концепции и комплексной программы государственных мер. Эта потребность вызвана и внешними причинами – необходимостью гармонизации и сближения законодательства и социальной практики со странами СНГ, ЕвразЭС, Союзного государства, европейскими странами, подписавшими социальную хартию, многие из которых, по конституциям, являются социальными государствами.*

Для разработки Концепции социального государства Российской Федерации на базе Академии труда и социальных отношений в мае 2002 года был создан временный творческий коллектив (ВТК), соучредителями которого стали Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г.Н. Селезнев, Председатель Конституционного Суда РФ М.В. Баглай, Министр труда и социального развития РФ А.П. Починок, Председатель Комитета Совета Федерации по социальной политике В.А. Петренко, Председатель Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике А.В. Селиванов, Председатель Федерации независимых профсоюзов России М.В. Шмаков, Президент Российской Академии наук Ю.С. Осипов, ректор Академии труда и социальных отношений Н.Н. Гриценко (руководитель Временного творческого коллектива).

Подготовленная ВТК Концепция прошла общественную экспертизу, обсуждена на двух заседаниях Круглого стола, в экспертном Совете МПА Евразийского экономического сообщества, рассмотрена и одобрена 250 участниками научно-практической конференции, состоявшейся по решению Оргкомитета в Академии труда и социальных отношений 20 января 2004 года.

В тексте Концепции учтены замечания и предложения Минтруда, Минэкономразвития, Минфина, Минздрава, Минкультуры, Минобразования, Минприроды, МИД, Госстроя, Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Фонда обязательного медицинского страхования, подготовленные ими по поручению Правительства Российской Федерации, а также замечания участников заседаний круглых столов и конференции.

Участники научно-практической конференции приняли решение о направлении Концепции Президенту Российской Федерации В.В. Путину с просьбой рассмотреть ее на заседании Государственного Совета РФ.

## Часть 1

### Основные положения и принципы социального государства

**Социальное государство – это правовое демократическое государство, которое провозглашает высшей ценностью человека и создает условия для обеспечения достойной жизни, свободного развития и самореализации творческого (трудового) потенциала личности. Под достойной жизнью человека понимается его материальная обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, доступ к ценностям культуры, гарантированность прав личной безопасности, а под свободным развитием человека – его физическое, умственное и нравственное совершенствование.**

Социальное государство – наиболее целесообразный способ соединения начал свободы и власти в целях обеспечения **благополучия личности и благоденствия общества**, обеспечения **социальной справедливости и солидарности** в распределении продуктов труда. Социальная справедливость и социальная солидарность предусматривают реализацию на практике таких положений, как: солидарная ответственность поколений и сословий – богатые платят за бедных; здоровые платят за больных; трудоспособные платят за еще или уже нетрудоспособных; обеспечение равных прав и равных возможностей мужчин и женщин.

1.1. Опыт многих европейских государств, являющихся по Конституции социальными, показывает, что они строят свою социально-экономическую политику, опираясь на такие **важнейшие принципы**, как:

- экономическая свобода человека, его право на свободный выбор любого вида деятельности в сфере наемного труда и предпринимательства;
  - доверие к регулирующей роли рынка и, при необходимости, его регулирование с использованием экономических методов;
  - развитие и экономическая эффективность социального рыночного хозяйства;
  - социальная справедливость и социальная солидарность общества, которые обеспечиваются на основе развития акционерной собственности работников, а также путем налогового перераспределения доходов от богатых к бедным и большей загрузки наиболее трудоспособных членов общества для того, чтобы помочь менее трудоспособным;
  - гендерное равенство мужчин и женщин;
  - участие всех граждан в управлении государственными и общественными делами, участие работников в управлении производством, развитие системы социального партнерства.

1.2. Критериями оценки степени социальности правового демократического государства также являются:

- соблюдение прав и свобод человека;
- проведение активной и сильной социальной политики;
- обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан;
- адресная поддержка наиболее уязвимых слоев и групп населения, сокращение и ликвидация бедности;
  - гарантии создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и социальной экспертизе решений на всех уровнях власти и управления;
  - соблюдение прав и гарантий, признающих и развивающих систему социального партнерства в качестве основного механизма достижения общественного согласия и баланса интересов работника и работодателя при регулирующей роли государства;
  - гарантии, при которых любой хозяйствующий субъект, любой собственник должен нести конкретную социальную ответственность;
  - права и гарантии, ориентированные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан и, прежде всего, молодежи; на бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических традиций.

1.3. На современном этапе становления социального государства в Российской Федерации устанавливаются следующие **приоритеты**:

1.3.1. **В сфере демографического развития:** разработка и реализация государственной демографической политики, направленной на ликвидацию тенденций депопуляции (сокращения) населения страны, снижения смертности (особенно детской и в трудоспособном возрасте) и увеличения продолжительности жизни населения.

1.3.2. **В сфере обеспечения достойного уровня жизни:** создание социально-справедливой и эффективной системы распределения вновь созданной стоимости между государством, трудом и капиталом, обеспечение роста реальной заработной платы и доходов населения и на их основе – рост качества и уровня жизни; установление государственных гарантий в сфере оплаты труда, обеспечивающих в полной мере воспроизводство рабочей силы. Обеспечить решение этих задач призвано трудовое законодательство, а также тарифная автономия, позволяющая работникам и их профсоюзам на основе социального партнерства добиваться справедливого решения вопросов оплаты труда.

1.3.3. **В сфере систем жизнеобеспечения населения:** сохранение и приумножение жилого фонда, повышение его комфортабельности; развитие коммунального хозяйства, транспорта и связи за счет бюджетного финансирования и средств населения по мере роста доходов; создание нормальных условий жизни в населенных пунктах.

1.3.4. **В сфере социальной защиты населения:** разработка и осуществление государственной программы преодоления бедности; создание эффективной системы защиты населения от социальных рисков; реформирование системы социального страхования (пенсионного, социального и медицинского), социального обеспечения, социального вспомоществования и благотворительности; осуществление социальной защиты малообеспеченных семей, а также инвалидов, пожилых и других слабо защищенных категорий граждан.

1.3.5. **В сфере занятости:** обеспечение гражданам России возможности трудиться на условиях свободно избранной, полной и продуктивной занятости; защита трудовых прав и интересов работников через систему социального партнерства.

1.3.6. **В сфере охраны окружающей среды:** обеспечение достойного качества жизни и здоровья населения при условии сохранения природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, обеспечение экологической безопасности страны.

1.3.7. **В сфере формирования социокультурной среды:** повышение роли и качества общего и профессионального образования; государственная поддержка системы образования и учреждений культуры; сохранение национальной самобытности языка и культуры народов, населяющих Российскую Федерацию.

1.3.8. **Разработка и реализация стратегии управления наукой,** направленной на ее развитие, создание новых технологий и их модернизацию на основе прогнозов глобального и национального развития.

1.4. **Проведение региональной социальной политики и интегральная оценка ее эффективности** осуществляется на основе единства федеральной, региональной и местной социальной политики при условии упорядочения в разграничении их полномочий. При этом должно обеспечиваться комплексное социально-экономическое развитие всех территорий, входящих в Федерацию.

1.5. **Важное значение имеет развитие комплекса отраслей социального обслуживания и обеспечения населения (здравоохранения, медицинской, легкой и пищевой промышленности, жилищно-коммунального хозяйства, общественного питания, бытового обслуживания и др.)** за счет расширения сети организаций - учреждений и предприятий социального обслуживания, обеспечения высокого качества их работы, продукции и услуг по доступной цене, охвата соответствующими услугами всех категорий населения, в том числе лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию.

1.6. **Неотъемлемой функцией социального государства является проведение в жизнь эффективной молодежной политики,** направленной на создание стартовых условий для учебы, получения работы и жилья, предоставление государством гарантий по обеспечению занятости молодых граждан, воспитание молодежи в лучших традициях российского общества и на основе общечеловеческих ценностей, приобщение молодежи к подлинной культуре, развитие их гражданской и трудовой активности, создание условий для широкого вовлечения молодежи в занятия физической культурой, спортом и туризмом. Государственная молодежная политика должна быть направлена на социализацию молодежи, ее соци-

альное становление посредством включения в процесс реализации социальной политики. Необходимо обеспечить участие молодежи в государственном управлении.

**1.7. Важнейшим инструментарием при согласовании противоречивых интересов труда и капитала является социальное партнерство**, которое как социальный институт и социальный процесс объективно присуще социальному государству. Участие власти в регулировании трудовых и связанных с ними экономических отношений на равноправной и равноответственной основе с другими субъектами этих отношений - работниками в лице их профсоюзов и работодателями ведет к ограничению стихии рынка и одновременно не позволяет развиваться административно-командным методам управления.

**1.8. Социальное государство предполагает сбалансированность централизации, децентрализации и самостоятельности (самоуправления) территорий и поселений российского общества.**

**1.9. Необходимым условием эффективного функционирования социального государства является реализация социальной ответственности органов всех уровней власти и управления, общества, каждого гражданина.**

**1.9.1. Социальная ответственность органов власти.** Государственные органы (федеральные и региональные), а также органы местного самоуправления:

- несут ответственность за реализацию разрабатываемых ими социальных программ;
- обеспечивают эффективное функционирование отраслей социальной инфраструктуры (образование, наука, здравоохранение, культура и др.);
- контролируют соблюдение государственных социальных стандартов, расходование бюджетных средств, предназначенных на социальные нужды;
- выполняют другие функции социального характера, предусмотренные законодательством, соглашениями и договорами социальных партнеров.

Распределение социальной ответственности между различными уровнями государственной власти и местного самоуправления осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

**Социальная ответственность государства при ратификации международных правовых норм и соглашений в социальной сфере** касается, прежде всего, системы международных правовых норм, которые признала или должна признать Российская Федерация:

- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года;
- Европейская социальная хартия 1961 года (в ред. 1996 г.);
- Хартия Европейского сообщества об основных социальных правах трудящихся 1989 года;
- Кодекс социального обеспечения 1990 года;
- Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств 1994 года;
- Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, принятая МОТ в 1977 году;
- Конвенции и рекомендации МОТ.

**Социальное государство должно ответственно подходить к выполнению всех ратифицированных Россией конвенций ООН, затрагивающих социальные права граждан, и принятых на себя обязательств в социальной сфере в рамках международных соглашений со странами СНГ.**

**В деятельности российского государства должны также учитываться рекомендации итоговых документов глобальных международных форумов последних лет, в их числе таких, как:**

- Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 1995 г.);
- 24-я специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам социального развития (Женева, 2000 г.);
- 4-я Всемирная встреча по положению женщин (Пекин, 1995 г.);
- 23-я специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по положению женщин (Нью-Йорк, 2000 г.);

- Ассамблея тысячелетия (Нью-Йорк, 2000 г.);
- 27 -я специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по положению детей (Нью-Йорк, 2002 г.);
- 2-я Всемирная Ассамблея по проблемам старения населения (Мадрид, 2002г.).

Актуальность социальной ответственности государства при ратификации международных норм и соглашений значительно возрастает в условиях глобализации и предстоящего присоединения России к ВТО.

Российское государство должно ответственно относиться к признанию международных правовых норм и соглашений в социальной сфере. Ратификации каждого конкретного документа должна предшествовать экспертная оценка финансовых расходов и возможностей государства, связанных с реализацией его дополнительных обязательств перед международным сообществом.

### **1.9.2 Социальная ответственность крупного, среднего и малого бизнеса заключается в:**

- обеспечении выпуска качественной продукции и в борьбе с контрафактной, фальсифицированной продукцией, поддельными продовольственными товарами и лекарственными препаратами, наносящими ущерб здоровью граждан;
- своевременной выплате достойной заработной платы и создании условий для воспроизводства рабочей силы;
- обеспечении охраны и безопасных условий труда работников;
- поддержании уровня занятости, участии в программах переквалификации кадров при ликвидации рабочих мест;
- софинансировании систем профессиональной подготовки кадров и повышения их квалификации;
- своевременном и полном отчислении страховых платежей по программам пенсионного, медицинского и социального страхования;
- адресной поддержке беднейших слоев населения;
- развитии и софинансировании объектов социальной сферы;
- развитии корпоративного профессионального пенсионного страхования;
- софинансировании добровольных видов страхования работающих;
- осуществлении социальной поддержки наемных работников (льготные кредиты и ссуды, семейные пособия и т. д.);
- благотворительной деятельности.

Социальная ответственность бизнеса – это его активное участие в финансировании социальной сферы в дополнение к социальным затратам государства.

**1.9.3. Социальная ответственность гражданина** включает в себя, с одной стороны, ответственность перед обществом, с другой – перед своими близкими.

Перед обществом социальная ответственность выражается, прежде всего, в соблюдении законов и других правовых норм, а также в передаче гражданином части собственности (в виде налогов) на общественные и социальные нужды, на разные уровни государственного управления и в органы самоуправления.

Перед своими близкими, в первую очередь перед семьей, социальная ответственность гражданина выражается в посильной заботе о материальном достатке членов семьи, в создании благоприятного психологического климата в семье, в нравственном воспитании детей и солидарной ответственности поколений.

1.10. Важнейшим **фактором и условием развития** социального государства является его **финансовое обеспечение**. Социальное государство реализует свои цели только при наличии высокоэффективной социально ориентированной экономики и ответственного отношения к труду всего экономически активного населения. Для осуществления конкретных задач социального государства разрабатываются и вводятся в действие механизмы формирования ресурсных источников, в качестве которых используются средства бюджетов всех уровней и внебюджетных социальных фондов, софинансирование граждан, а также благотворительные средства работодателей. Проводимая государством бюджетная, налоговая и ценовая политика, а также кредитно–денежное регулирование экономических отношений

должны активно содействовать решению главной задачи – повышению благосостояния всего российского народа.

1.11. Важнейшим средством для функционирования социального государства является **его правовое обеспечение**.

Социальное государство – это современный тип правового государства, целесообразно соединяющий начала свободы и власти в целях обеспечения благополучия личности и благоденствия общества. В социальном государстве каждому гражданину должна быть доступна вся полнота гарантированных Конституцией РФ прав и свобод и обеспечен высокий уровень правовой защищенности всех граждан.

Социальное государство – не раз и навсегда сформировавшийся и застывший тип государства. Оно развивается и трансформируется в той же мере, в какой развивается и трансформируется общество и экономика, сохраняя постоянную взаимосвязь между ними. Наиболее сложная задача при этом – соблюдение постоянного баланса между рыночной экономикой и устранением явного социального неравенства, порождаемого ею. А основная проблема – установление границ, пределов вмешательства государства в экономическую и социальную жизнь, которые определяются тем, что, с одной стороны, оно не должно стать тормозом развития экономики, а с другой – обязано правовыми мерами обеспечить каждому человеку реализацию его права на достойную жизнь.

1.12. В числе базисных, важнейших особенностей социального государства – **участие общественных объединений**, в том числе политических партий, социальных движений и фондов, Русской православной церкви и других традиционных конфессий, в формировании и функционировании гражданского общества. При этом важная роль в управлении производством, общественной и государственной жизнью отводится профессиональным союзам Российской Федерации.

## Часть 2

### Механизмы реализации основных положений и принципов социального государства

2.1. Функционирование социального государства на изложенных выше принципах обеспечивается, прежде всего, с помощью соответствующих механизмов **социальной политики**.

Социальная политика осуществляется в таких основных сферах социальных отношений, как:

- оплата и охрана труда;
- рынок труда, занятость и безработица;
- регулирование доходов и потребления товаров массового спроса;
- пенсионное обеспечение;
- социальное вспомоществование и предоставление адресной социальной помощи;
- социальное страхование;
- социальное обслуживание - обеспечение жильем, коммунальными и бытовыми услугами;
- образование и профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации;
- формирование и востребованность кадрового потенциала общества;
- наука;
- здравоохранение;
- культура;
- физическая культура, спорт и туризм;
- демография, семья, материнство, отцовство, детство и молодежь;
- экологическая безопасность, защита от природных и техногенных аварий и катастроф;
- защита социальных прав всех категорий граждан.

Проводя социальную политику, важно равномерно учитывать все поле ее охвата, не забывая ни одного из перечисленных выше направлений, выделяя на определенных этапах

наиболее приоритетные.

Социальная политика на федеральном уровне, на уровне субъекта Российской Федерации и соответствующих органов управления носит в большей мере рамочный, нормативно-задающий характер (разрабатываются и принимаются соответствующие законы, указы, постановления). В реальные дела социальная политика воплощается на городском, районном, муниципальном и корпоративном уровнях (уровне организаций).

2.2. Важнейшим инструментом социальной политики социального государства является **социальная защита**. В целом социальная защита выступает как механизм, призванный ограждать людей от разного рода неблагоприятных для их жизнедеятельности воздействий со стороны социальной среды и смягчать последствия таковых. Это – защита от возможных нарушений прав и свобод личности от административного произвола, от преступных посягательств на жизнь, здоровье, собственность, честь и достоинство человека и от других вредоносных факторов.

В современных условиях российской действительности в социальной защите нуждаются, прежде всего, малообеспеченные, социально уязвимые и бедные слои населения.

2.3. Социальное государство присущими ему правовыми механизмами, формами и методами призвано ограничивать своекорыстные интересы тех категорий населения, которые обладают значительным превосходством над другими в богатстве и силе, и ограждать «социально слабые» категории населения от произвола «социально сильных».

Как показывает мировой опыт, наиболее эффективные системы социальной защиты граждан и социального выравнивания их доходов включают в себя налоговые перераспределения, государственные адресные выплаты и пособия, обязательное социальное страхование, пенсионное обеспечение и социальную помощь. При этом основным источником финансирования и общим регулятором системы социальной защиты выступает государство, поскольку оно обслуживает все население и имеет более низкие административные расходы, нежели системы с участием частных институтов.

2.4. Важнейшими элементами механизмов социальной политики социального государства являются **государственные социальные стандарты (ГСС)**, то есть социальные нормы и нормативы, обеспечивающие реализацию гарантированных Конституцией социальных прав граждан и выступающие одновременно ориентирами в реализации социальной и экономической политики социального государства.

В настоящее время в практической работе при формировании бюджетов различных уровней применяются социальные нормы и нормативы по широкому кругу показателей. Значительная часть законодательно установленных и закреплённых другими нормативно-правовыми актами социальных норм и нормативов определяют гарантии предоставления социальных услуг (их уровень и соотношения) в отраслях социальной сферы: науки, образования, здравоохранения, культуры и др. Однако этого сегодня недостаточно.

Повышению уровня социальной защищённости человека призвана способствовать государственная социальная стандартизация по всем важнейшим направлениям социальной политики, которая предусматривает **введение системы социальных норм и нормативов** различного уровня, в том числе **минимальных, рациональных и оптимальных**.

Большинство этих норм и нормативов является обязательствами государства перед различными категориями и группами населения и должны им обеспечиваться за счет его финансовых ресурсов. Размеры установленных государством социальных норм и нормативов пересматриваются в зависимости от темпов инфляции и имеющихся экономических возможностей.

Государственные социальные стандарты устанавливаются в виде законодательных актов и (или) других видов нормативных правовых актов и обязательны для применения на всей территории Российской Федерации.

Формирование системы ГСС должно осуществляться на базе следующих принципов:

- соблюдение и обеспечение конституционных прав и гарантий граждан;
- целевое, адресное и поэтапное внедрение механизмов нормативного метода подушевого финансирования отраслей социальной сферы из бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов с учетом социально-экономического положения в стране, региональных и местных факторов и условий;
- закрепление доходов и расходов на социальные нужды по уровням бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий между

органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

- гласность, означающая обязательное информирование населения через средства массовой информации о государственных социальных стандартах, их разработке, утверждении, применении и финансовом обеспечении, а также обязательная открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений при формировании и применении системы государственных социальных стандартов.

В результате установления и применения ГСС становится возможным проведение более эффективных мероприятий по:

- удовлетворению важнейших потребностей населения в социальных услугах;
- государственной поддержке развития социальной сферы;
- выравниванию уровня социального развития на территориях субъектов Российской Федерации;
- концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях государственной социальной политики;
- планированию и организации предоставления гарантируемых социальных услуг;
- оценке и контролю за деятельностью учреждений и организаций, осуществляющих реализацию государственных социальных стандартов.

**2.4.1. В качестве ГСС в области оплаты труда и трудовых отношений** предусматривается минимальный размер оплаты труда, устанавливаемый Федеральным законом в соответствии с ценой труда и позволяющий гражданину содержать себя и семью (включая ребенка), а также почасовая оплата труда, стимулирующая востребованность кадрового потенциала общества.

**2.4.2. ГСС в области обеспечения занятости и помощи безработным** должны предусматривать установление:

- размеров квоты для организации первого рабочего места или размера денежной компенсации за его непредоставление;
- размеров, сроков и порядка предоставления пособия по безработице;
- условий переобучения и профессиональной переподготовки безработных, порядка и сроков предоставления им информации по вопросам трудоустройства.

**2.4.3. В качестве ГСС в области пенсионного обеспечения** следует устанавливать размеры пенсий, которые должны превышать прожиточный минимум, гарантии обеспечения своевременности и полноты выплат, сроки и порядок индексации пенсий.

**2.4.4. ГСС в области обеспечения населения товарами и услугами массового спроса предусматривают** установление:

- минимального набора важнейших продуктов питания, непродовольственных товаров, услуг (входящих в состав потребительской корзины) и нормативов их потребления для основных социально-демографических групп населения;
- перечня категорий населения, нуждающихся в реализации ему товаров массового спроса по сниженным ценам и (или) на иных льготных условиях, порядка предоставления таких льгот и организации контроля за его соблюдением.

**2.4.5. ГСС в области обеспечения населения жильем, коммунальными и бытовыми услугами учитывают:**

- *нормативы обеспечения жилой и (или) общей площадью в расчете на одного человека;*
- порядок учета граждан, нуждающихся в получении жилья и (или) улучшении жилищных условий;
- порядок предоставления жилья гражданам с разным уровнем денежных доходов;
- перечень и нормативы предоставления населению основных видов коммунальных услуг (в составе потребительской корзины);
- максимально допустимую (предельную) долю расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг (в совокупном доходе семьи);
- порядок предоставления группам населения с низким доходом субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг;

- категории граждан, которым жилье, коммунальные и бытовые услуги предоставляются бесплатно, с частичной оплатой или на иных льготных условиях;

**2.4.6. В области образования целесообразно иметь ГСС** для: дошкольного образования; общего образования; детских специализированных и специальных образовательных учреждений; начального, среднего, высшего профессионального, дополнительного и послевузовского образования, которые должны определять основные параметры их деятельности, в том числе порядок и нормативы их финансирования.

В качестве составляющей ГСС должны использоваться разрабатываемые Министерством образования России государственные образовательные стандарты, определяющие содержание основных образовательных программ, требования к уровню подготовки выпускников, объемы учебной нагрузки, обучающихся по основным образовательным программам и др. Особого внимания заслуживает разработка ГСС для детских специализированных и специальных образовательных учреждений: специальных (коррекционных) образовательных учреждений для лиц с отклонениями в развитии; детских домов и школ-интернатов для детей-сирот, оставшихся без попечения родителей; оздоровительных образовательных учреждений санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении; специализированных учебно-воспитательных учреждений для детей и подростков с девиантным и делинквентным поведением.

**2.4.7. ГСС в области науки** предусматривают:

- порядок и нормативы финансирования научных учреждений (включая научные подразделения вузов);
- норматив материально-технического обеспечения деятельности научных учреждений (включая научные подразделения вузов);
- порядок предоставления грантов научным учреждениям, коллективам и научным работникам;

**2.4.8. ГСС в области здравоохранения и физического развития** предусматривают определение:

- перечня видов бесплатной медицинской помощи, предоставляемой населению государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения;
- нормативов обеспечения населения бесплатной медицинской помощью, оказываемой государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения в расчете на одного жителя;
- категорий граждан, пользующихся льготами при обеспечении медицинской помощью и лекарственными препаратами;
- перечня жизненно важных лекарственных средств, в отношении которых осуществляется регулирование и (или) регистрация цен, а также категорий населения, которые должны обеспечиваться ими бесплатно, с частичной оплатой или на иных льготных условиях;
- порядка финансирования учреждений здравоохранения и физической культуры из бюджетов разных уровней.

К отраслевым (профессиональным) стандартам в области здравоохранения, включаемым в ГСС предоставления медицинской помощи населению, относятся стандарты профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, в т.ч. инвалидов, а также объемные показатели, предусмотренные Программой государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью.

В состав ГСС в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения включаются нормы, устанавливаемые государственными санитарно-эпидемиологическими правилами.

**2.4.9. ГСС в области культуры** предусматривают определение:

- категорий населения, пользующегося бесплатными услугами учреждений культуры и (или) с предоставлением иных льгот;
- порядка финансирования учреждений культуры из бюджетов разных уровней с целью сохранения и приумножения национальных культурных ценностей.

**2.4.10. ГСС в области социальной помощи и социального обслуживания населения** предусматривают определение:

- категорий граждан, нуждающихся в социальной помощи;
- перечня и нормативов потребления социальных услуг, предоставляемых учрежде-

ниями социального обслуживания населению бесплатно и (или) на иных льготных условиях;

- порядка финансирования учреждений социального обеспечения и социального обслуживания населения из бюджетов разных уровней.

**2.4.11. ГСС в области обеспечения экологической безопасности населения** предусматривают определение:

- *предельно допустимых норм загрязнения окружающей среды от вредного воздействия природных и техногенных аварий и катастроф;*
- условий для обеспечения доступности получения гражданами достоверной информации о состоянии окружающей среды;
- *порядка возмещения ущерба здоровью или имуществу граждан в случае природных и техногенных катастроф, а также правонарушений в области обеспечения экологической безопасности.*

**2.4.12. ГСС в области защиты социальных прав граждан** предусматривают определение порядка:

- предоставления гражданам квалифицированной юридической помощи (включая услуги нотариата);
- государственной и общественной защиты прав потребителей товаров и услуг;
- предоставления гражданам компенсации причиненного им ущерба в связи с неправомерными действиями учреждений социальной сферы;
- финансирования учреждений, предоставляющих юридическую помощь гражданам в области защиты их социальных прав.

**2.4.13. ГСС в области применения налогового и ценового механизмов** предусматривают установление порядка налогообложения граждан, предоставление им налоговых льгот, а также регулирование цен и тарифов в сфере потребительского рынка в соответствии с законодательством, обеспечения необходимых условий для развития акционерной собственности работников.

*Изложенные выше ГСС носят примерный характер, а их окончательная разработка с уточнением содержательной стороны каждого норматива и источника его финансирования осуществляется Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством о государственных социальных стандартах.*

**2.5. Базисным механизмом функционирования социального государства является его экономическая политика, уровень и состояние социального рыночного хозяйства,** обеспечивающие реальное выполнение социальных обязательств государства перед своими гражданами.

Эти понятия определяются:

- состоянием и эффективностью государственного и частного секторов экономики;
- долей валового внутреннего продукта (ВВП), направляемой на развитие социальной сферы и удовлетворение социальных потребностей граждан;
- уровнем развития социальной инфраструктуры и материальной базы социальной сферы;
- степенью участия региональных бюджетов в решении социальных проблем.

В процессе становления социального рыночного хозяйства необходимо обеспечить:

- структурную перестройку экономики в интересах всех граждан;
- создание современных производств и рабочих мест;
- проведение эффективной кадровой политики;
- повышение экономической активности трудоспособной части общества;
- содействие общественно полезному и эффективному предпринимательству;
- создание социально-справедливой и эффективной системы распределения вновь созданной стоимости между государством, трудом и капиталом;
- усиление социальной направленности налоговой политики и контроля над инфляцией.

**2.6. Необходимо создание нового и совершенствование действующего законодательства, обеспечивающего соблюдение следующих постулатов и правил:**

**2.6.1. Выбор и установление социальных целей является высшим приоритетом**

**деятельности органов власти и управления.** Следование данному постулату означает, прежде всего, что количественно определенные социальные параметры качества и уровня достойной жизни людей (народного благосостояния) должны иметь законодательный характер и обосновываться федеральными органами государственной власти. Роль исполнительной власти при этом состоит в оценке реализуемости поставленных социальных целей, определении сроков и механизмов их достижения.

**2.6.2. Конкретный сценарий социально-экономического развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу (5, 10, 15 лет), обеспечивающий реализацию поставленных социальных целей в минимально возможные сроки, подлежит обязательному демократическому обсуждению и законодательному утверждению.**

Разработка альтернативных вариантов макрорегулирования применительно к модели социального государства должна, во-первых, исходить из критерия общего наращивания финансовых ресурсов, направляемых на реализацию социальных целей; во-вторых, исходить из принятия общественно приемлемой пропорции в финансовых отчислениях на социальные нужды между бюджетом, доходами бизнеса и самих граждан; в-третьих, основываться на более детальной проработке резервов улучшения финансово-кредитной, промышленной, научно-технической, внешнеэкономической политики государства.

Выбор оптимального решения на основе альтернативных вариантов социально – экономического развития страны должен осуществляться с помощью механизмов социального партнерства: органов власти, предпринимательских структур, профсоюзов и других общественных объединений граждан. Соответствующее решение должно рассматриваться и одобряться большинством субъектов Российской Федерации, проходить экспериментальную проверку и социальную экспертизу и внедряться в практику после общественного признания их полезности для всего общества.

**2.6.3. Функции, формы и методы (технологии) деятельности субъектов социальной политики по осуществлению выбранного (общественно приемлемого) сценария социально-экономического развития страны подлежат законодательной регламентации.**

При проектировании и применении общественно приемлемого механизма макроэкономического регулирования (предполагающего выход на реализацию заданных целей по выбранному сценарию социально-экономического развития) важно исходить из необходимости законодательного закрепления функций, форм, органов, методов, сфер, пределов участия государственной власти в хозяйственной жизни. Четкое законодательное определение функциональной роли государственных органов в управлении экономикой позволит иметь общественно согласованную концепцию и модель действий всех субъектов социальной политики по реализации принятого сценария социально-экономического развития страны.

Законодательно должны утверждаться также и все основные стратегические документы, принимаемые в качестве нормативной базы для макроэкономического регулирования, в том числе государственная программа стратегии социально-экономического развития страны на 5-10-15-летний период, а также соглашения о взаимодействии по решению стратегических проблем социально-экономического развития между Правительством РФ, объединениями предпринимателей и профсоюзами.

**2.6.4. Планируемые показатели социально-экономического развития страны должны проверяться на их социальную эффективность.** Этот постулат означает, что экономические проекты или решения органов власти и управления по стратегически значимым проблемам (реструктуризация естественных монополий, реформа ЖКХ, модернизация образования, допуск ведущих транснациональных корпораций на российские рынки, вступление в ВТО и т.п.) должны иметь обоснование социальных последствий, установленные правила и порядок проведения экспериментов и общественно-независимой экспертизы на соответствие этих проектов или решений социальным критериям, то есть повышению уровня и качества жизни большинства граждан России. Социальная экспертиза принимаемых решений должна устанавливать степень влияния этих решений на человека, его материальное, культурное, духовное и физическое состояние. Оценка социальных последствий должна производиться специалистами на основе исследований, финансируемых бюджетом, государственными внебюджетными фондами и бизнес-структурами.

**2.6.5. Должна быть обеспечена объективная оценка результатов социально-**

**экономического развития страны.** Это предполагает проведение систематического и объективного мониторинга соответствия законодательно установленных и фактически достигнутых количественных и качественных показателей социального развития в целом по стране и по субъектам Федерации, в том числе стоимостных, натуральных, трудовых и др. Кардинальным способом реализации данного постулата может быть применение комплекса независимых экспертиз и анализов динамики уровня жизни населения в зависимости от проходящих в стране социально-экономических процессов.

**2.6.6. Неотъемлемым должен быть и постулат ответственности органов власти и бизнес - сообщества за реализацию основных положений и принципов построения социально ориентированного рыночного хозяйства и принятых социальных целей.** Систематическая оценка деятельности Правительства Российской Федерации по достижению заданных социальных макроуровневых параметров должна производиться ежегодно и гласно Президентом России. В случае неудовлетворительной ситуации с выполнением данных параметров как следствия низкого качества применяемого инструментария государственного регулирования экономики, необоснованного отклонения от принятого социально ориентированного стратегического курса, невыполнения запланированных стратегических (сценарных) мероприятий должен срабатывать механизм персональной ответственности должностных лиц в структурах исполнительной власти.

**2.6.7. Формирование социального рыночного хозяйства требует проведения взаимоувязанной активной социально-экономической политики не только на федеральном, но и территориальном (регионы, муниципальные образования) уровнях.** Региональные администрации в силу особой близости к населению и предприятиям реально противодействуют негативным социальным последствиям кризисных явлений в экономике. В частности, противостоят необоснованному росту цен на продукцию и тарифов на услуги организаций и отраслей-монополистов, организуют системы взаимозачетов между территориальными предприятиями, оказывают помощь в получении кредитов предприятиям на пополнение оборотных средств, содействуют процессам эффективной занятости трудящихся. Многие управленческие механизмы на региональном и местном уровнях непосредственно направлены на поддержание достойного жизненного уровня трудящихся, сохранение и развитие территориальной социальной инфраструктуры.

**2.7. В числе базисных механизмов реализации и функционирования социального государства было и остается право.**

**2.7.1.** Предстоит разработать перечень правовых актов и самих актов, необходимых для создания и успешного функционирования социального государства, который должен постоянно пополняться по мере поэтапного развития социального государства. В качестве первоочередных правовых актов необходимо:

- с учетом модельных законов ЕврАзЭС принять федеральные законы «**Об основах социальной политики**» и «**О государственных социальных стандартах**». Первый из них определит права и обязанности всех субъектов регулирования социальной политикой – государственных органов, органов местного самоуправления, бизнеса и общественных объединений в части осуществления ими деятельности в области социальной политики. Второй закон должен установить систему государственных социальных стандартов, охватывающую такие основные сферы социальных отношений, как: оплата труда и трудовые отношения; обеспечение занятости и помощи безработным; пенсионное обеспечение; обеспечение населения жильем, коммунальными и бытовыми услугами, а также товарами массового спроса; образование; здравоохранение и обеспечение лекарственными средствами; наука; культура; социальное страхование; социальная помощь и социальное обслуживание населения; обеспечение экологической безопасности; защита социальных прав граждан.

**Необходимо дальнейшее развитие нормативной базы социального партнерства,** обеспечивающей законодательное определение порядка взаимодействия и взаимной ответственности основных участников переговорного процесса – профсоюзов, работодателей и органов власти. **В развитие действующего Трудового кодекса представляется целесообразным принятие федерального закона «О социальном партнерстве»,** который придаст бы необходимую правовую силу и обязательность коллективным соглашениям и договорам.

Кроме того, потребуется:

- **повысить статус Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и ответственность сторон за выполнение мероприятий Генерального соглашения.** Генеральные соглашения следует рассматривать в качестве конкретной программы согласованных действий Правительства, объединений профсоюзов и предпринимателей в социально-трудовой сфере. Эта программа не должна быть соглашением о намерениях сторон, как это чаще всего и бывает на практике. Генеральное соглашение должно быть нацелено на решение определенного круга социально - трудовых проблем, для осуществления соответствующих задач должно быть предусмотрено необходимое финансирование, а роль и ответственность каждого партнера должны быть зафиксированы;

- **ужесточить нормы законодательства (на определенное время) за нарушение, несоблюдение, невыполнение принятых коллективных договоров и соглашений;**

- **реформировать законодательство в сфере оплаты труда.** В том числе: установить минимальную заработную плату на уровне не ниже прожиточного минимума трудоспособного человека, а сам прожиточный уровень – на уровне благосостояния, достойного для современного человека; стимулировать, в первую очередь, занятых в материальном производстве, особенно в машиностроении, приборостроении, нефтедобывающей и горнодобывающей промышленности, а также в других отраслях, обеспечивающих научно-технический прогресс. Особое внимание должно быть уделено повышению реальной заработной платы работникам отраслей бюджетной сферы и сельского хозяйства. Нужны новые современные формы организации заработной платы, способные заинтересовать работников в полной реализации на производстве своих способностей и возможностей;

- **реформировать законодательство в области социального страхования,** на основе которого социальными партнерами могли бы быть разработаны новые механизмы страхования, действенные в рыночных условиях;

- **разработать и принять закон «О трудовом арбитраже»,** на основе которого социальные партнеры могли бы находить комплексные решения спорных вопросов в сложных социально-экономических ситуациях.

- **разработать и принять «Закон о социальном заказе»,** который создал бы правовую основу равного (на конкурсной основе) доступа к бюджетному финансированию для учреждений, оказывающих социальные услуги, независимо от формы их собственности.

Наряду с принятием новых законов **представляется целесообразным внесение необходимых изменений и дополнений в действующее законодательство,** приведение его в соответствие с положениями и принципами социального государства с социальным рыночным хозяйством.

**2.8.** Одним из ключевых механизмов функционирования социального государства является **государственная кадровая политика Российской Федерации,** которая призвана обеспечить:

- разработку основных принципов и приоритетов в области профессионального развития кадрового потенциала общества;
- разработку принципов и механизмов экономического стимулирования субъектов управления по обеспечению востребованности кадрового потенциала общества;
- формирование правовых и организационных основ по защите общества от непрофессионализма и защите интересов граждан, занятых в профессиональных видах труда;
- разработку экономических механизмов распределения кадрового потенциала с целью обеспечения и сохранения единого социокультурного пространства и территориальной целостности Российской Федерации.

## **Заключение**

*Граждане России в 1993 году по своей воле стали на путь строительства социального государства. Такую же модель выбрали и другие страны СНГ: Армения, Республика Беларусь, Грузия, Республика Казахстан, Республика Таджикистан и Украина. Поэтому конкретные шаги по созданию в Российской Федерации правовых основ и конкретных механизмов функционирования социального государства с социальной рыночной*

ной экономикой будут иметь важное не только внутреннее, но и международное значение.

**Настоящая Концепция социального государства Российской Федерации может быть использована при разработке программ социально - экономического развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Реализация конституционной цели по созданию правового социального государства является не просто желаемым, предпочтительным, но и единственно возможным, безальтернативным вариантом для России. При политической воле органов государственной власти и участии всех общественных сил эта цель может и должна стать общенациональной идеей и программой действий всех граждан России.**

## **Рекомендации**

### **научно – практической конференции**

#### **«Концепция социального государства Российской Федерации»**

**(г. Москва, Академия труда и социальных отношений, 20 января 2004 г.)**

1. Участники научно – практической конференции, рассмотрев разработанную Временным творческим коллективом (ВТК) и представленную Оргкомитетом конференции Концепцию социального государства Российской Федерации, отмечают, что Концепция прошла общественную апробацию и научную экспертизу. Концепция была обсуждена и в основном одобрена на заседании круглого стола в Академии труда и социальных отношений 19 ноября 2002 г., представлена Президенту Российской Федерации В.В. Путину и по поручению Правительства РФ была рассмотрена Министерством труда и социального развития совместно с Министерством экономического развития и торговли, Министерством природных ресурсов, Министерством иностранных дел, Министерством здравоохранения, Министерством культуры, Министерством образования, Министерством финансов, Государственным комитетом по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Пенсионным фондом, Фондом социального страхования и Фондом обязательного медицинского страхования Российской Федерации.

Предложения министерств, ведомств и государственных внебюджетных фондов к Концепции в мае 2003 г. были переданы творческому коллективу с просьбой доработать Концепцию и обсудить ее на конференции с последующим представлением в Государственный Совет РФ. Доработанный текст Концепции был рассмотрен на заседании круглого стола в Государственной Думе Федерального Собрания РФ 10 ноября 2003 г., принят ее участниками и рекомендован к рассмотрению на научно – практической конференции.

2. Участники конференции, обсудив Концепцию социального государства Российской Федерации, пришли к следующим выводам:

2.1. Концепция в полной мере отражает современный уровень знаний о правовом демократическом социальном государстве, раскрывает содержание основных положений и принципов, лежащих в основе деятельности социального государства.

2.2. Концепция формулирует стратегические цели социального развития Российской Федерации, являющейся по Конституции социальным государством, определяет приоритеты социальной политики Российского государства с учетом реально сложившейся в обществе социально – экономической ситуации.

2.3. Концепция дает в целом правильное представление об основных механизмах, обеспечивающих поэтапное движение современной России к социальному государству с социальной рыночной экономикой.

2.4. Концепция может быть использована при разработке программ социально – экономического развития на среднесрочную и долгосрочную перспективу, при разработке Социальной доктрины или Социального кодекса Российской Федерации.

3. Участники конференции, отметив научное и практическое значение Концепции социального государства Российской Федерации, решили:

3.1. Одобрить Концепцию с учетом замечаний и предложений, высказанных на конференции.

**3.2.** Предложить Оргкомитету конференции до 20 февраля 2004 г. направить Концепцию социального государства Президенту РФ В.В. Путину с просьбой рассмотреть ее на заседании Государственного Совета Российской Федерации.

**3.3.** Рекомендовать Оргкомитету конференции обратиться к Президенту РФ В.В. Путину с предложением о восстановлении Совета по социальной политике при Президенте Российской Федерации.

**3.4.** Рекомендовать Российской академии наук, Академии труда и социальных отношений с участием других заинтересованных научных и учебных учреждений и организаций разработать в первом полугодии 2004 г. проект перспективного комплексного плана научно – исследовательских работ по проблемам социального государства.

**3.5.** Рекомендовать Министерству образования РФ рассмотреть вопрос о включении в государственный образовательный стандарт по ряду специальностей учебной дисциплины «Основы социального государства».

**3.6.** В целях популяризации идей социального государства и оказания необходимой учебной, методической и научной помощи заинтересованным организациям, организовать работу постоянно действующего Учебно-консультационного центра на базе Научного центра по проблемам социального государства Академии труда и социальных отношений.

**3.7.** Рекомендовать Оргкомитету и Временному творческому коллективу продолжить разработку предложений и мер по общественному и научному сопровождению хода реализации положений Концепции социального государства Российской Федерации.

**3.8.** Рекомендовать Оргкомитету и Академии труда и социальных отношений издать материалы настоящей конференции и направить их всем участникам конференции и другим заинтересованным организациям.

**Источник:**

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации  
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации  
Аналитический вестник // Москва, 2004, № 15 (235)

## Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года

*Концепция разработана по поручению Президента РФ в 2006 г.*

Цель разработки Концепции - определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008 - 2020 годы) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе.

Осмысление выдвигаемой цели позволяет констатировать факт того, что обозначенная Концепция на декларативной основе задает ориентиры и приоритеты государства, движущегося в сторону построения социального государства.

Данный документ во многом опирается и продолжает ту линию социально-экономического развития знаковых социальных сфер, которые были обозначены в национальных проектах в области образования, здравоохранения, жилищного строительства и сельского хозяйства. Дело в том, что на момент разработки Концепции главные цели национальных проектов в основном были достигнуты: экономический рост приобрел устойчивый характер, были заложены основы масштабных структурных и институциональных изменений. Однако перед российской экономикой встают новые вызовы и задачи, решение которых требует новых подходов не только на краткосрочную, но и на долгосрочную перспективу.

Концепция выдвигает в качестве стратегической цели достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. В 2015 - 2020 годах Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта (по паритету покупательной способности).

Достижение этой цели предполагает формирование качественно нового образа будущей России к концу следующего десятилетия.

Концепция декларирует, что уровень доходов и качество жизни россиян к 2020 году должны достигнуть показателей, характерных для развитых экономик. Это означает высокие стандарты личной безопасности, доступность услуг образования и здравоохранения требуемого качества, необходимый уровень обеспеченности жильем, доступ к культурным благам и обеспечение экологической безопасности.

Обобщающий показатель уровня жизни - валовой внутренний продукт на душу населения по паритету покупательной способности - увеличится с 13,9 тыс. долларов США в 2007 году (42 процента от среднего уровня государств - членов Организации экономического сотрудничества и развития) до более чем 30 тыс. долларов США в 2020 году (70 процентов).

Охват высшим и средним профессиональным образованием населения составит 60 - 70 процентов (2007 год - около 50 процентов), средний уровень обеспеченности жильем достигнет к 2020 году около 30 кв. м на человека (или около 100 кв. м на среднестатистическую семью).

Уровень смертности от насильственных причин снизится примерно вдвое.

Объявляется, что расходы на **образование** за счет государственных и частных источников составят 6,5 - 7 процентов валового внутреннего продукта в 2020 году (2007 год - 4,8 процента), на **здравоохранение** - 6,7 - 7 процентов валового внутреннего продукта в 2020 году (2007 год - 4,2 процента), что обеспечит опережающее развитие человеческого потенциала. С учетом различий в паритете покупательной способности рубля и валют других стран доли расходов на образование и здравоохранение в валовом внутреннем продукте составят около 13 - 14 процентов, что сопоставимо с показателями передовых зарубежных стран.

К 2020 году Россия предполагает улучшить свои макроэкономические индикаторы по сравнению с 2012 годом следующим образом: увеличение ожидаемой продолжительности жизни - 2 года; расходы на образование (частные и государственные расходы) - 6,5 - 7 процентов валового внутреннего продукта, в том числе увеличение расходов бюджетной системы - с 4,1 процента до 5,5 - 6 процентов; расходы на здравоохранение (частные и государ-

ственные расходы) - 6,7 - 7 процентов валового внутреннего продукта, в том числе увеличение расходов бюджетной системы – с 3,6 процента до не менее 5,2 - 5,5 процента.

Что касается **демографической ситуации**, то предполагается, что, в 2020 году численность населения может снизиться до 140 млн. человек.

В этой связи, целью государственной демографической политики является снижение темпов естественной убыли населения, стабилизация численности населения и создание условий для ее роста, а также повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни. Необходимо обеспечить стабилизацию численности населения на уровне не ниже 142 - 143 млн. человек к 2015 году и создание условий для повышения к 2025 году численности населения до 145 млн. человек и средней продолжительности жизни до 75 лет.

В продолжение национального проекта, посвященного **жилищному строительству**, Конвенция декларирует необходимость сокращения к 2020 году срока обеспечения жильем социального использования малоимущих граждан, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий, до 3 - 5 лет после постановки на учет. При этом, достижение средней обеспеченности жильем к 2020 году должно составить 28 - 35 кв.м общей площади на человека. Подобные показатели во многом могут быть достижимы за счет предполагаемого увеличения объема ввода жилья до 140 - 150 млн. кв. м на базе комплексного освоения территорий и развития застроенных территорий в целях жилищного строительства на основе утвержденной градостроительной документации.

В результате реализации новых стратегических направлений государственной жилищной политики к 2020 году должен сложиться качественно новый уровень состояния жилищной сферы, соответствующий мировым стандартам.

Концепция определяет основные целевые **ориентиры социальной политики**, в соответствие с которыми предполагается снизить уровень абсолютной бедности до 6-7 процентов и относительной бедности (или малообеспеченной части населения) до 15 процентов в 2020 году, увеличение среднего класса к обозначенному периоду до более половины населения. Кроме того, снижение дифференциации населения по уровню доходов должно составлять (соотношение доходов 10 процентов самых богатых и 10 процентов самых бедных) до 12 раз в 2020 году, а охват бедного населения государственными социальными программами - до 100 процентов.

Рост удельного веса детей-инвалидов, получивших реабилитационные услуги в специализированных учреждениях для детей с ограниченными возможностями, в общем количестве детей-инвалидов к 2020 году должен будет составить до 50 - 60 процентов. Важным ориентиром должно стать решение к 2020 году одной из самых острых проблем пожилого населения - полного удовлетворения потребности в постоянном постороннем уходе. Необходимо к 2020 году достичь преобладания семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, а также достижение к 2020 году уровня занятости инвалидов в РФ 40 процентов от общего числа инвалидов. Полное завершение к 2020 году процесса модернизации и развития системы социального обслуживания семей и детей в соответствии с международными стандартами социального обслуживания семей и детей в развитых европейских странах.

Заданные национальным проектом в области **сельского хозяйства** параметры предполагается сохранять и совершенствовать посредством реализации Концепции. Необходимо достичь обеспечения потребностей населения сельскохозяйственной продукцией и продовольствием российского производства, устойчивого развития сельских территорий, повышения уровня жизни сельского населения.

В 2020 году по отношению к 2007 году уровень производства продуктов питания возрастет в 1,9 раза. Валовой сбор зерновых культур к 2020 году может достичь не менее 120 - 125 млн. тонн в результате роста урожайности до не менее 26 - 28 ц/га и расширения их посевных площадей.

Достижение в сельском хозяйстве высоких показателей должно произойти за счет развития аграрных технологий и повышения конкурентоспособности отрасли. Так, повышение производительности труда будет осуществляться на основе стимулирования использования современных технологий, совершенствования организации производства, а также организации труда и управления (производительность труда в 2020 году по отношению к уровню 2007 года возрастет в 1,7 раза).

**БИБЛИОГРАФИЯ**

1. *Аверин А. Н.* Социальная политика. Теория и практика. - М., 2010.
2. Большой юридический словарь / А.Я. Сухарев, В.Е. Крутских, А.Я. Сухарева. - М., 2003.
3. *Волгин Н. А.* Социальная политика. Энциклопедия / под ред. Н. А. Волгина и Т. С. Сулимовой. - М., 2006.
4. *Волгин Н. А., Гриценко Н. Н., Шарков Ф. И.* Социальное государство: Учебник. - М., 2003.
5. *Гриценко Н. Н., Волгин Н. А., Попов Ю. Н., Шарков Ф. И., Шулуc А.А.* Основы социального государства: Учебник для вузов. - М., 2009.
6. *Гриценко Н. Н., Шарков Ф. И.* Основы социального государства: Учебник для вузов. - М., 2004.
7. Государственное управление: учебное пособие / В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Ю.А. Холоденко. - М., 2009.
8. Государственное регулирование экономики / Под ред. В.И. Кушлина. - М., 2006.
9. *Григорьева И.А.* Человек в социальном государстве: согласование интересов. - СПб., 2002.
10. *Гумплович Л.* Общее учение о государстве. - Пб., 1910.
11. Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность. Коллектив авторов. Руководитель авт. Л.Н. Овчарова. - М., 2005.
12. *Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. - СПб., 2003.
13. *Калашников С.В.* Функциональная теория социального государства. - М., 2002.
14. *Каменецкий В. А., Патрикеев В.П.* Основы социальной экономики. - М., 2010.
15. *Каргалова М.В.* От социальной идеи к социальной интеграции. Становление социальной политики Европейского Союза. - М., 1999.
16. Конституция Российской Федерации. - М., 2015.
17. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс] // <http://www.ifar.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf> (дата обращения 07.06.2015).
18. *Кочеткова Л.Н.* Социальное государство: Опыт философского исследования. - М., 2009.
19. *Магомедов К.О.* Социология государственной службы. - М., 2007.
20. *Макиавелли Н.* Государь. - М., 1990.
21. *Парсонс Т.* Система современных обществ. - М., 1997.
22. *Платон.* Диалоги: пер. с древнегреч. - М., 2011.
23. *Петров В.П.* Философия: учеб. для вузов. - М., 2013.
24. *Райзенберг Б.А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами. - М., 2006.
25. *Сидорина Т.Ю.* Институты самоорганизации граждан и развитие теории государства всеобщего благосостояния // *Общественные науки и современность.* 2010. № 5. С. 87-100.

26. *Соловьев А.И.* Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. - М., 2001.
27. Социологический словарь / Аберкромби Н., Хилл С., Тернер Б.С. - М., 2008.
28. Социальная политика: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Под общ. ред. Н.А. Волгина. - М., 2008.
29. Социальная философия: Учебное пособие / Под редакцией И.А. Гобозова. - М., 2003.
30. Социальное государство. Краткий словарь-справочник. - М., 2002.
31. Теория государства и права: учебник / Под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. 2-е изд., перераб. и доп. - М., 2011.
32. Трудовой кодекс Российской Федерации. - М., 2015.
33. *Фирсов М. В.* Технология социальной работы: Учеб. пособие для вузов. - М., 2007.
34. *Храмцов А.Ф.* Бюрократия и социальное государство. - М., 2010.
35. *Храмцов А.Ф.* Социальное государство: Россия и европейский опыт. - М., 2005.
36. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. М., 2005.
37. *Шамхалов Ф.* Государство и экономика. М., 2005.
38. *Шарков Ф.И.* Основы социального государства: Учебник. – 2-е издание. - М., 2013.
39. *Штейн Л. фон.* История социального движения Франции с 1789 г. до наших дней. СПб., 1872.

#### **Библиография Главы XI**

1. *Бабкін В.Д.* Соціальна держава та захист прав людини / В.Д. Бабкін // Правова держава: Щорічник наук. пр. Вип. 9. – К.: Ін Юре, 1998. – С.3-11.
2. *Батура Н.Ю.* Політичні передумови та чинники становлення соціальної держави: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.01 [Електронний ресурс] / Н.Ю. Батура; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2009. – 20 с. Режим доступу.: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2009/09bnysd.zip>
3. *Белл Д.* Грядущее постиндустриального общества. Опыт социального прогнозирования/ пер. с англ. Под ред. В.И. Иноземцева. - М.: Academia, 1999.
4. Бульбенюк С.С. Еволюція «держави загального добробуту»: теоретичний та практичний аспекти проблеми / С.С. Бульбенюк // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2002. – Вип. 9. – С.108-119.
5. *Васильев В.С. Д.* Рузвельт и Джон М. Кейнс: экономическая политика в годы «Великой депрессии» / В.С. Васильев // США. Канада. Экономика – Политика – Культура: Ежемесячник. – М., 2001. – № 10. – С. 73–85.
6. *Волгин Н.А.* Социальное государство: Учеб. / Н.А. Волгин, Н.Н. Гриценко, Ф.И. Шарков. – М.: Дашков и К, 2003.
7. *Гаджиев К.С.* «Государство благосостояния» в трактовке современных западных политологов / К.С. Гаджиев // Эволюция теории и практики “государства благосостояния” в 80-е годы. – М.: ИНИОН АН СССР, 1991. – С.13-42.
8. *Галкин В.В.* Юридический социализм. А. Менгер: историографический аспект // История социалистических учений / отв.ред. Чиколини Л.С. – М.: Наука, 1990.- С.82-95.

9. *Гасслер Р.С.* Государство благосостояния: теория и практика / Роберт Скот Гасслер // Политический журнал – 21 июня 2004. – № 21 (24) – С. 34 – 52.
10. *Гончаров П.К.* Социальное государство: сущность и принципы / П.К. Гончаров // Вестник Российского университета дружбы народов. – Сер.: Политология. – 2000. – № 2 – С. 46-59.
11. *Данилів В.Ю.* Солідарність і солідаризм / В.Ю. Данилів. – К.: Видавничий дім «KM Academia», 2000.
12. *Калашников С.В.* Очерк теории социального государства [Электронный ресурс] / С.В. Калашников. – Режим доступа.:<http://viperson.ru/wind.php?ID=352572&soch=1>
13. *Кіндратець О.* Сутнісні ознаки соціальної держави / О. Кіндратець // Людина і політика. – 2003. – № 6. – С. 138–144.
14. *Кіндратець О. М.* Теоретичні джерела концепції соціальної держави / О. М. Кіндратець // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. - 2008. - Вип. 34. - С. 43-52
15. *Козловски П.* Социальное рыночное хозяйство: социальное уравновешивание капитализма и всеобщность экономического порядка (о концепции Альфреда Мюллера-Армака) // Социальное рыночное хозяйство: теория и этика экономического порядка в России и Германии / пер. с нем. В.С.Автономова. – СПб.: Экономическая школа, 1999.– С.63-85
16. *Майер Т.* Демократический социализм – социальная демократия. Введение. – К.: «Основні цінності», 2000
17. *Мамут Л.С.* Социальное государство с точки зрения права / Л.С. Мамут // Государство и право – 2001. – № 7, С. 5-14
18. *Панкевич О.З.* Соціальна держава: поняття та загальнотеоретична характеристика: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 [Електронний ресурс] / О.З.; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2003. – 19 с. – Режим доступу.:<http://www.nbuv.gov.ua/ard/2003/03pozpzh.zip>
19. *Панкевич О.З.* Соціальна держава: проблеми загальної теорії: Моногр / О.З. Панкевич. – Л.: Львів. юрид. ін-т МВС України, 2004.
20. *Пасько Я.І.* Соціальна держава і громадянське суспільство: співпраця versus протистояння. Монографія / Я.І. Пасько. – К.: ПАРАПАН, 2008.
21. *Перглер Т.І.* Роль соціально-правової держави Німеччини у стабілізації суспільства: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 [Електронний ресурс] / Т.І.; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 1998. – 20 с. – Режим доступу.: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/1998/98ptinss.zip>
22. *Пехник А.В.* Соціальна держава: етапи розвитку ідеї і практики (міжнародний досвід) / А.В. Пехник // Актуальні проблеми політики. – О.: Юрид. лит., 2003. – Вип. 17. – С.133-141
23. *Підпригорщук Я.* Соціальна держава / Я. Підпригорщук // Розбудова держави. – 1996. – № 9. – С. 23–30
24. *Сіленко А.* Генезис і сутність американської держави загального добробуту / А. Сіленко // Людина і політика. – 2000. – № 2. – С. 65–72.
25. *Сіленко А.* Моделі соціального партнерства в сучасному світі / А. Сіленко // Нова політика. – 2000. – № 2. – С. 25–30.
26. *Сіленко А.О.* Соціальна держава: еволюція ідеї, сутність та перспективи становлення в сучасній Україні: Автореф. дис... д-ра політ. наук: 23.00.02 [Електрон-

ний ресурс] / А.О. Сіленко; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2000. – 38 с. – Режим доступу.: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2000/00saossu.zip>

27. *Скрипнюк О.* Принципи соціальної та правової держави: єдність чи конфронтація? / О. Скрипнюк // Людина і політика. – 2001. – № 1. – С. 137–143.

28. *Скрипнюк О.* Соціальна правова держава в Україні. До 10-річчя незалежності України: Моногр / О. Скрипнюк. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2000.

29. Социальное обеспечение в странах Запада. США, Канада и Великобритания. Сборник обзоров / Отв. ред. Осколкова О. Б. – М.: РАН ИНИОН, 1994.

30. *Супруненко А.П.* Соціальна держава: сучасні тенденції та перспективи розвитку в Україні: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 [Електронний ресурс] / А.П. Супруненко; Тавр. нац. ун-т ім. В.І. Вернадського. – Сімф., 2009. – 20 с. – Режим доступу.: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2009/09sappru.zip>

31. *Тарасова С.* Экономическая теория благосостояния / С. Тарасова. – М., 2001.

32. *Трубецкой Е.Н.* Энциклопедия права. – Санкт-Петербург.: “Лань”, 1998.

33. *Храмцов А.Ф.* Бюрократия и социальное государство / А.Ф. Храмцов. – М.: Институт социологии РАН, 2010

34. *Четверікова Л.О.* Соціальна держава: структурно-функціональний аналіз: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 [Електронний ресурс] / Л.О. Четверікова; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. — Л., 2006. – 19 с. – Режим доступу.: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2006/06closfa.zip>

35. *Шляхтун П.П.* Політологія (теорія та історія політичної науки): Підручник / П.П. Шляхтун. – К.: Либідь, 2002.

36. *Яковюк І.В.* Про обсяг поняття “соціальна держава” (на основі порівняльного аналізу моделей ФРН і України) / І.В. Яковюк // Право України. – 1998. – № 11. – С. 26–28.

37. *Яковюк І.В.* Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 [Електронний ресурс] / І.В. Яковюк; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2000. – 19 с. – Режим доступу.: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2000/00jivtss.zip>

38. *Якубенко В.М.* Принципи соціальної держави: стан і перспективи їх реалізації в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 [Електронний ресурс] / В.М. Якубенко; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 21 с. – Режим доступу.: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2005/05yvmpru.zip>

39. *Якубенко В.* Принципи соціальної держави / В. Якубенко // Право України. – 2002. – № 6. – С. 33–38.

40. *Böhm K.* Federalism and the – New Politics of Hospital Financing / Katharina Böhm // German Policy Studies. – 2009. - Vol. 5. – No.1. – pp. 99-118

41. *Clayton R.* Welfare State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies / Richard Clayton, Jonas Pontusson // World Politics. – 1998.- Vol.51(1) – pp. 67-98

42. *Esping-Andersen G.* Three Worlds of Welfare Capitalism / Gosta Esping-Andersen. – 1990.

43. *Giger N.* The risk of social policy?: The electoral consequence of welfare state retrenchment and social policy performance in OECD countries / Nathalie Giger – Routledge/EUI Studies in the Political Economy of the Welfare State., New York [u.a.] : Routledge, 2011.

44. *Goodin R.* The Real Worlds of Welfare Capitalism / Robert Goodin. – 1999.
45. *Hicks A.* Varieties of Welfare Capitalism / Alexander Hicks, Lane Kenworthy // *Socio-Economic Review*. – 2003. – Vol. 1, No. 1. – pp 1-43.
46. *Huber E.* Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment [from the World Wide Web] / Huber Evelyne, John D. Stephens. – 1999. – <http://www.sss.ias.edu/files/papers/paperone.pdf>
47. *Iverson T.* The causes of welfare state expansion: deindustrialization or globalization? / Torben Iverson, Tom Cusack // *World Politics*. – 2000. – No.52. – pp. 313–349
48. *Kersbergen van K.* *Social. Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State* / Kees van Kersbergen. – London/New York: Routledge, 1995.
49. *Korpi W.* New Politics and Class Politics in Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95 / Walter Korpi, Joakim Palme // *American Political Science Review*. – 2003. – Vol. 97, No.3. – pp. 425-446.
50. *Korpi W.* Welfare State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization and Europeanization / Walter Korpi // *Annual Review of Sociology*. – 2003. – Vol.29. – pp. 589-609
51. *Myles J.* Political Theories of the Welfare State / J. Myles, J. Quadagno // *Social Service Review*. – 2002 (March) – pp. 34 -57
52. *New Politics of Welfare State, the* / Paul Pierson (eds.). – Oxford, 2001.
53. *Obinger H.* Introduction: Federalism and the welfare state / Obinger H., Castles, F. G., & Leibfried, S.. In H. Obinger (ed.) // *Federalism and the welfare state. New world and European experiences*. – Cambridge: Cambridge Univ. Press., 2005. – pp. 1–48
54. *Oxford Handbook of Welfare State, The* / Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis (eds.), 2010.
55. *Pierson P.* The New Politics of the Welfare State / Paul Pierson // *World politics*. – 1996. – Vol. 48(2). – pp. 143-179
56. *Schumacher G.* To retrench or not to retrench. A simulation of Strategic Situation of Social-Democratic Parties and the Emergence of Welfare State Retrenchment [from the World Wide Web] / Gijs Schumacher, Barbara Vis. – 2010. – [http://www.fsw.vu.nl/en/Images/WP\\_Schumacher\\_Vis\\_2010\\_1\\_tcm31-184373.pdf](http://www.fsw.vu.nl/en/Images/WP_Schumacher_Vis_2010_1_tcm31-184373.pdf)
57. *Schustereder Ingmar J.* Welfare State Change in Leading OECD Countries. The influence of Post-Industrial and Global Economic Developments / Ingmar J. Schustereder. – 2010.
58. *Spicker P.* *Welfare State, the: a general theory* / Paul Spicker. – SAGE, 2000
59. *Starke P.* Politics of Welfare State Retrenchment, the: A Literature Review / Peter Starke // *Social Policy&Administration*. – 2006. – 40(1) – pp.104-120
60. *Starke P.* *Radical Welfare State Retrenchment: a comparative analysis* / Peter Starke. – Palgrave Macmillan, 2008
61. *Welfare State Reader, the.* / Christopher Pierson, Francis G. Castles, Francis Geoffrey Castles (eds.). – Polity, 2006
62. *Wilensky H.* *The Welfare State and Equality* / Harold L. Wilensky. – Berkeley: University of California Press, 2001.

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	3
Глава I СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО .....	4
§ 1. Сущность социального государства .....	5
§ 2. Цель, задачи и функции социального государства .....	11
Глава II ГОСУДАРСТВО КАК СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВА .....	15
§ 1. Природа и сущность государства .....	16
§ 2. Типы государств, их социальная ориентация .....	24
Глава III ОБЩЕСТВО КАК СИСТЕМА .....	28
§ 1. Общество и его особенности .....	28
§ 2. Типология обществ .....	36
Глава IV ИСТОРИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА .....	43
§ 1. Исторические предпосылки и концепция социального государства .....	44
§ 2. Воплощение идеи социального государства в развитых индустриальных странах .....	56
§ 3. Особенности концепции государства всеобщего благополучия – Welfare State .....	66
Глава V ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО .....	74
§ 1. История становления правового государства .....	75
§ 2. Сущность правового государства и современность .....	81
Глава VI ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО .....	91
§ 1. Понятие гражданского общества .....	92
§ 2. Сущность гражданского общества и современность .....	97
Глава VII ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ .....	104
§ 1. Сущность и структура государственного управления .....	105
§ 2. Осуществление государственной политики .....	115
Глава VIII СОВРЕМЕННАЯ РОССИЯ НА ПУТИ К СОЦИАЛЬНОМУ ГОСУДАРСТВУ .....	122
§ 1. Проблемы и перспективы становления социального государ- ства в России .....	123
§ 2. Роль бюрократии в построении социального государства .....	130
Глава IX СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА .....	140
§ 1. Сущность социальной политики .....	141
§ 2. Особенности социальной защиты населения .....	149
§ 3. Национальные проекты в социальной сфере .....	156
§ 4. Социальное партнёрство и его значение в регулировании тру- довых отношений .....	165
§ 5. Финансовое обеспечение социальной политики государства ...	171
§ 6. Особенности и перспективы социальной политики современной России .....	179
Глава X ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ СОЦИАЛЬНОГО	

	ГОСУДАРСТВА .....	187
Глава XI	ТЕОРИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ	215
§ 1.	Социально-экономические аспекты функционирования социального государства .....	216
§ 2.	Сущность и принципы функционирования социального государства .....	227
§ 3.	Основные тенденции развития социального государства .....	236
§ 4.	Экономическая теория благосостояния .....	248
	Концепция социального государства Российской Федерации	259
	Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года	274
	Библиография .....	276

Петров Вадим Петрович  
Семёнова Вера Эдуардовна  
Шкенеv Кирилл Алексеевич

**Основы  
социального государства**

Учебное пособие

Редактор  
Фетюкова Д.М.

Подписано в печать \_\_\_\_\_ Формат 60x90 1/16. Печать трафаретная.  
Уч. изд. л.    Усл. печ. л.    Тираж \_\_\_\_\_ экз. Заказ № \_\_\_\_\_  
«Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет»  
603950, Н.Новгород, Ильинская, 65.  
Полиграфцентр ННГАСУ, 603950, Нижний Новгород, Ильинская, 65.