

§1 ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Л.Н. Кочеткова

ИТОГИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ

Аннотация: Для того чтобы оценить итоги двадцатилетнего конституционного развития Российской Федерации и выявить проблемы имплементации принципов социального государства в ткань государственного управления необходимо четко сформулировать аксиологическое понимание данного концепта. В данной статье под социальным государством понимается определенный этап развития правового государства, на котором гарантируются стандарты материальной жизнедеятельности для всех граждан, позволяющие реализовать право на частную и публичную автономию. С этой точки зрения автор анализирует реализацию принципов социального государства в политике современной России. Также обосновывается вывод о том, что предпринимаемые в настоящее время теоретические и практические попытки демонтажа институтов социального государства, установленных Конституцией РФ, могут привести к негативным социально-политическим последствиям. Поэтому в статье делается акцент на ценностном значении принципов социального государства для человека и гражданского общества и обосновывается вывод о необходимости дальнейшего развития институтов социального государства в современной России.

Ключевые слова: Политология, социальное государство, правовое государство, государство благосостояния, конституция, социальная политика, социальные гарантии, социальные стандарты, демократия, частная и публичная автономия

В 2013 году исполняется 20 лет со дня принятия Конституции Российской Федерации, в которой впервые в истории нашей страны зафиксирована законодательная норма о том, что «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».¹ Безусловно, для истории государства 20 лет – это ничтожно малый срок, но учитывая общественные тенденции и настроения, необходимо подвести промежуточные итоги становления социального государства в России и дать объективную оценку процессу реализации принципов социального государства в Российской Федерации.

Сразу отметим, что «судьба» социального государства, как в России, так и за рубежом, складывается неоднозначно, что обусловлено глобализационными процессами, разразившимся мировым финансово-эко-

номическим кризисом и противоречивыми отношениями между государством и гражданским обществом.

В настоящее время наметилась тенденция, в рамках которой российское экспертное сообщество связывает перспективу перехода России к ускоренным темпам модернизации с пересмотром программы социального государства. Некоторые специалисты утверждают, что экономическому прорыву России мешает перегруженность бюджета социальными обязательствами, и приводят в пример Китай, где отсутствуют институты социального государства, и страна демонстрирует высокие темпы экономического развития. Так ректор Высшей школы экономики Я.И.Кузьминов прямо заявляет: «Модернизация социального государства в России – первая по актуальности задача. Все остальные модернизации прямо зависят от её успеха или неуспеха»². А в одной из статей российского научного

¹ Конституция Российской Федерации. (Основной закон). Статья 7.

² Кузьминов Я.И. Мы должны четко определить, на чьи интересы предлагаем наступить. //Коммерсантъ, № 26, от 15.02. 2011 г.

журнала «Отечественные записки» делается такой радикальный вывод: «Идеология и практика социально-государства представляет фундаментальную угрозу существованию России. Её устранение должно стать общенациональным делом. Общество должно отказаться от этой идеологии, поэтапно и полностью демонтировать институты социального государства».³ Что означают подобные высказывания? Для прояснения вопроса обратимся к истории.

В мае 1993 года по поручению Конституционного совещания в Академии труда и социальных отношений был созван Конгресс на тему «Человек, социальная политика, социальное партнерство». По итогам Конгресса было внесено предложение утвердить в качестве идеи конституционного устройства России модель социального государства. Одним из участников Конституционного совещания был первый проректор Академии труда и социальных отношений, профессор М.В.Баглай – будущий председатель Конституционного суда РФ. Именно он предложил совещанию включить в Конституцию формулировку: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Данное предложение было воспринято неоднозначно. С одной стороны, его активно поддержали делегаты от Федерации независимых профсоюзов России, ученые и ряд депутатов. С другой стороны, было немало противников конституционного закрепления концепции социального государства. Самые острые разногласия касались распределения прав и полномочий между ветвями власти, а в отношении положений о правах и свободах человека, разногласий не было. В результате референдума 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации была принята с утверждением конституционной нормы о социальном государстве.

В качестве социальных прав в Основном законе РФ получили конституционное закрепление следующие права:

- право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34);
- право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ст. 35);

- трудовые права, в том числе право на отдых (ст. 37)

- право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39);

- право на жилище (ст. 40);

- право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41);

- право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42);

- право на образование (ст. 43);

- право на свободу творчества (ст. 44);

- право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст. 44).

К социальным правам также следует отнести и право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, закрепленное в ст. 29 Конституции РФ.

Закрепление социальных прав в Конституции РФ, а значит принятие государством на себя обязательств по их обеспечению, является важнейшим критерием, который позволяет рассматривать и оценивать данное государство как социальное. Однако правовое закрепление социальных прав – это важный, но не единственный критерий социального государства. Большое значение имеет то, в какой мере обеспечены предоставляемые государством правовые гарантии социальных прав.

Как показывает опыт практической реализации принципов социального государства в Российской Федерации, обеспечение этих гарантий в течение двадцати лет осуществлялось на достаточно низком уровне. Об этом свидетельствуют законодательно установленные социальные стандарты жизнедеятельности. Именно социальные стандарты жизнедеятельности переводят абстрактные понятия «достойная жизнь» и «свободное развитие человека», зафиксированные в Конституции РФ в качестве целей общественного развития, на понятный для всех язык цифр и конкретных экономических показателей.

К социальным стандартам жизнедеятельности, ориентированным на обеспечение минимальных социальных гарантий граждан, традиционно относят:

- прожиточный минимум отдельных категорий населения;

³ Кузнецов Ю. Роковой выбор. //Отечественные записки. 2003, №3, с.76

Политика и общество 3 (99) • 2013

- минимальный размер оплаты труда;
- минимальный размер пенсий;
- минимальный размер ряда социальных пособий;
- нормы обеспечения бесплатным образованием и медицинскими услугами;
- нормативы социального обслуживания инвалидов, престарелых, детей, оставшихся без попечения родителей, и др. лиц;
- нормативы обеспечения жильем и его доступность;
- форма типового трудового контракта для молодежи и профессионалов.

Содержание социальных стандартов должно стать результатом серьезных переговоров между работодателями и представителями наемного труда, и только после этого они должны санкционироваться государством в лице законодательных органов власти. К сожалению, установленные на сегодняшний день в РФ социальные стандарты не соответствуют целям социального государства, т.к. не могут обеспечить ни «достойную жизнь», ни «свободное развитие человека». Поэтому в сложившихся условиях призывать к отказу от мизерных гарантий государства в социальной сфере, на наш взгляд, просто опасно. Это может привести к социальной катастрофе, когда миллионы граждан, имеющие низкий доход и нуждающиеся в социальной помощи, будут полностью лишены государственной поддержки.

Необходимо отметить, что попытки отказа от концепции социального государства предпринимались и ранее. Еще в 2000 году в процессе разработки «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года» был сформулирован приоритет, так называемой, *субсидиарной модели* социального государства. В этой программе выражалась мысль о том, что система социальной поддержки, основу которой составляют социальные трансферты, субсидии на товары и услуги, а также категориальные льготы, порождает иждивенчество и нежелание работать, и что реформирование социальной политики стало задачей, решение которой нельзя откладывать. В проекте документа было сказано следующее: «*вместо* социального государства (патернализма) создается субсидиарное государство, которое обеспечивает социальные гарантии в той мере, в которой общество не может этого сделать самостоятельно»⁴. Другими словами, принцип субси-

диарности был противопоставлен не патернализму социалистического типа, а социальному государству, как таковому.

Многие ученые и общественные деятели не без оснований увидели в разработанной «Стратегии» попытку *демонстрации* социального государства и замены его либеральной утопией монетаристского толка. Негативная позиция профсоюзов и научной общественности по данному вопросу была доведена до правительства и Федерального Собрания РФ. В итоге сторонники концепции субсидиарного государства исключили сомнительный термин из своего документа вместе с термином «социальное государство». В принятом варианте «Стратегии развития РФ до 2010 года» указывались лишь приоритетные направления социальной политики на основе принципа: «все, что отдельный человек или профессиональная группа работников могут достичь в сфере социальной защиты собственными силами, поощряется; в случаях, когда требуется солидарная взаимопомощь, она оказывается».⁵

Важно отметить, что спор о социальном и субсидиарном государстве не утихает и до сих пор, причем противоборствующие стороны, как ни странно, используют одни и те же аргументы. Так, сторонники социального государства, критикуя субсидиарную концепцию, утверждают, что социальное государство в благополучных западных странах, возможно, порождает патернализм и иждивенчество, но не в современной России. У нас миллионы людей хотят, но не имеют возможности работать. В таких условиях государству, называясь социальным, бросать своих граждан на произвол судьбы и делать вид, что оно здесь совершенно не причем, недопустимо ни с точки зрения конституционного права, ни с точки зрения морали.

С другой стороны, в пользу субсидиарной модели приводятся те же аргументы: пока Россия экономически слаба, концепция субсидиарного государства для нее наиболее реалистична, так как государство не в силах взять на себя роль единственного гаранта, в связи с чем, необходимо развивать стимулы, побуждающие каждого гражданина стремиться к самостоятельному решению своих проблем. Нереалистично требовать от государства того, что оно не в состоянии обеспечить.

На наш взгляд, этот спор носит терминологический характер, причем обе позиции терминологически некорректны. Принцип субсидиарности вполне *совместим* с принципами социального государства, это

⁴ Стратегия развития Российской Федерации до 2010 года. Фонд «Центр стратегических разработок» под руководством Г. Грефа [Электронный ресурс] <http://www.kommersant.ru/documents/>

⁵ Там же.

вопрос организации уровней власти. Субсидиарное государство является одним из методов реализации принципов социального государства, основанным на признании больших полномочий местного самоуправления. По сути, subsidiarное государство – это не антипод социального государства, а один из механизмов его функционирования, достаточно хорошо зарекомендовавший себя в разных странах. Опасность заключается лишь в том, что под предлогом перехода к subsidiarному государству происходит разрушение институтов социального государства. Это ярко видно на примере системы социального страхования – исторически первого института становления социального государства.

В 2001 году был ликвидирован Государственный фонд занятости населения, главной функцией которого было социальное страхование в связи с безработицей; затем были отменены страховые отчисления работников в Пенсионный фонд России, а ставка подоходного налога повышена с 12% до 13%. Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды были заменены в 2001 году на единый социальный налог (ЕСН). В результате этого страховым платежам был придан налоговый характер, что противоречит сути социального страхования. Страховые платежи должны быть связаны с заработной платой конкретных работников, а не являться налоговым бременем для работодателя, который всегда будет стремиться законным или незаконным способом его уменьшить.

К тому же, средства, уплачиваемые в качестве налога, поступают в федеральный бюджет, что позволяет федеральным финансовым органам использовать данные средства не по назначению. Так, согласно ст. 16 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» (от 16.07.99 № 165-ФЗ) бюджеты фондов обязательного социального страхования не входят в состав федерального бюджета. Именно для того, чтобы «обойти» это законодательное установление, страховые взносы были заменены на единый социальный налог.

«Негативные последствия изменения страховой природы взносов и замены их на налоговый способ формирования доходов для системы социального страхования проявляются в снижении финансовой устойчивости бюджетов государственных внебюджетных фондов, что, в свою очередь, влечет снижение уровня социальных гарантий в системе социального страхования и понижение уровня социальной защиты застрахованных».⁶

⁶ Аналитическая записка Счетной палаты РФ по результатам анализа эффективности действующей процедуры ис-

Подводя промежуточные итоги двадцатилетнего конституционного развития, можно сказать, что в России так и не сформировалось социальное государство в полном объеме, напротив принципы первобытного либерализма, сформулированные еще в Стратегии 2010 г., продолжают реализовываться через принятие новых законов об образовании и здравоохранении, где социальные обязательства государства заменяются предоставлением услуг, за которые в итоге должен платить сам потребитель.⁷

Кроме того, пессимизм в плане построения социального государства в России приводит к появлению теорий, в которых социальное государство рассматривается как один из многих общественных идеалов, который в принципе не достижим. Так авторитетный российский исследователь Т.Ю.Сидорина отмечает: «Человечество предприняло еще одну попытку достижения общественного идеала. Welfare state заняло свое место в ряду идей и концепций (от древних мифов, утопий эпохи Возрождения, проектов социалистов-утопистов и т.д.), и реальных попыток их воплощения. Как и предыдущие попытки, этот проект не совсем удался. Но человечество приобрело опыт существования в условиях государства благосостояния».⁸

На наш взгляд, отождествление государства всеобщего благосостояния с утопическим идеалом наносит большой вред программе социального государства. Государство благосостояния, достигшее своего расцвета в середине XX в., это один из этапов становления социального государства, в рамках которого доминирующей функцией и главной задачей государства стало постоянное повышение уровня благосостояния граждан. Без преувеличения можно сказать, что весь XX век в странах Запада прошел под лозунгом развития социального государства, что на практике привело к установлению высоких стандартов жизнедеятельности граждан и экономическому подъему западных стран. Именно государство всеобщего благосостояния

числения, уплаты и администрирования единого социального налога (Письмо Счетной палаты РФ от 15.04.2005 г. № 01-494/14 –1)

⁷ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (от 29.12.2012 N 273-ФЗ); Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ) [Электронный ресурс] <http://www.rg.ru/>

⁸ Сидорина Т.Ю. Welfare state как точка отсчета: место государства всеобщего благосостояния в социальной истории. // Вопросы философии, 2012, №11, с.28.

способствовало формированию предпосылок постиндустриального общества на основе приоритетного развития образования, науки в целях повышения уровня жизни своих граждан.⁹

Нельзя не согласиться с тем, что в настоящее время государство всеобщего благосостояния переживает кризис, актуализируя вопрос о дальнейшей разработке теории и практики социального государства на новом этапе постиндустриального развития. Кризис государства благосостояния – это не закат социального государства, а его перестройка, в основе которой должны находиться незыблемые программные принципы и ценностные ориентации:

Социальное государство – это определенный этап развития правового государства, для существования которого необходимы рыночная экономика, основанная на частной собственности и свободной конкуренции, и классовая структура общества.

Цель социального государства заключается в достижении классового компромисса и социально-политической стабильности общества в условиях стихийности и нестабильности рыночных отношений.

Достижение цели социального государства осуществляется путем взятия государством на себя обязательств по обеспечению материальных условий жизнедеятельности граждан и их законодательное закрепление, что, в свою очередь, предоставляет гражданам право требовать от государства выполнения взятых на себя обязательств.

Смыслом обязательств государства и соответствующих прав граждан является обеспечение возможностей для реализации частной и публичной автономии граждан, т.е. возможностей для каждого человека не только самоопределяться в личной жизни, но и публично выражать свои интересы, влиять на принятие законов.

Социальное государство определяется абсолютным равенством прав всех граждан, независимо от их принадлежности к классам или другим социальным группам. Это означает признание равного человеческого достоинства за всеми гражданами и недопустимость никакой дискриминации.

Социальное государство подразумевает единство социальных и политических прав, т.к. только в условиях широких демократических свобод гражданское

общество способно поставить государство на службу интересам граждан и требовать от него выполнения взятых на себя обязательств по обеспечению материальных условий жизнедеятельности.

Таким образом, *социальное государство* – это правовое государство, которое с целью стабильного развития рыночной экономики, гарантирует каждому гражданину такие стандарты материальной жизнедеятельности, которые позволяют ему реализовывать свое право на частную и публичную автономию.

Данное понимание социального государства позволяет утвердить взаимосвязь между материальными условиями жизнедеятельности людей, обеспечиваемыми государством, и возможностью автономии человека в частной (личной) и публичной (общественной) сферах.

Ценностное значение социального государства заключается в том, что создавая достойные материальные условия для жизни человека, государство тем самым обеспечивает возможности для его свободного развития в условиях демократии. Материальное благосостояние – это не самоцель социального государства, а условие для частной и публичной автономии, ведь там, где отсутствует материальная стабильность, вопросы достойной жизни и свободного развития человека уходят на задний план, что наглядно продемонстрировал опыт 90-х годов в нашей стране.

Аксиологический вывод заключается в том, что активный, свободный гражданин, стремящийся к развитию, может появиться только в социальном государстве, которое гарантирует единство социальных и политических прав. Поэтому многие известные теоретики социального государства ставят знак равенства между социальным государством, справедливостью и свободой.

Сегодня все еще можно говорить о становлении социального государства в России на основе конституционного императива. В нашей стране существуют необходимые предпосылки для достижения целей и задач социального государства. К таковым можно отнести свободную рыночную экономику, частную собственность на средства производства, классовую структуру общества, наличие государственного сектора в экономике и сильные позиции государства в управлении обществом.

Важной предпосылкой социального государства в современной России является конституционное закрепление принципа социального государства, а также основных социальных прав и в целом выраженная тен-

⁹ См.: Кочетков В.В., Кочеткова Л.Н. К вопросу о генезисе постиндустриального общества. // Вопросы философии, 2010, №2

денция к построению правового государства. К предпосылкам следует также отнести наличие исторически конкретных форм активной социальной политики. Примерами активной целенаправленной социальной политики выступают недавний опыт советского социалистического государства и большие достижения в области социальных гарантий западных социальных государств. При этом необходимо учитывать, что вернуться к социальному обеспечению социалистического типа нельзя, т.к. оно имеет принципиально иную социально-экономическую природу, а добиться высоких результатов, к которым шло западное государство всеобщего благосостояния в течение многих десятилетий, быстрыми темпами невозможно.

В настоящее время главная задача должна заключаться в сохранении и развитии институтов социального государства в современной России с учетом ценностного значения данного типа государства для человека и гражданского общества, а не в разрушении теоретических и практических основ концепции социального государства.

Необходимо отметить, что социальное государство характеризуется заинтересованностью самого государства в выполнении взятых на себя социальных обязанностей. Иначе говоря, в целях своего самосохранения государство становится заинтересованным в стабильности гражданского общества, которое является фундаментом демократической легитимации власти. А стабильность гражданского общества во многом зависит от социальной политики государства. «В этой связи социальное государство можно рассматривать и как институционализированный классовый компромисс, имеющий своей основой активное создание властью возможностей для удовлетворения растущих материальных и духовных потребностей индивидов в условиях демократии».¹⁰

Однако начавшийся XXI век внес свои коррективы. В условиях глобализации политические лидеры вынуждены создавать преференции для капитала в целях повышения его эффективности, что приводит к оттоку капитала из национальных государств, сокращению налоговой базы и реальных доходов граждан. Результатом этого стала невозможность выполнения государством своих социальных обязательств. Начавшийся мировой финансово-экономический кризис только усугубил данные процессы, вновь актуализи-

зируя вопросы о социальной справедливости и стабильности гражданского общества.

Мировая практика показала, что отказ от институтов социального государства в целях повышения конкурентоспособности влечет за собой снятие последних ограничений перед стихийностью и несбалансированностью рыночной экономики, следствием которого является пауперизация населения и нестабильность гражданского общества. Современный политический философ Ю.Хабермас прав в том, что в современных условиях альтернативой социальному государству является ничем не ограниченная диктатура рынка. В связи с этим «социальное укрощение рыночной экономики – это формула для всего мира, в которой при наличии консенсуса оказалась обобщена социальная цель укрощения капитализма».¹¹

Сегодня у России, с её рыночной экономикой и стремлением к стабильности, остается определенный шанс стать социальным государством. Воспользуемся ли мы этим шансом, зависит от того, будет ли социальное государство воспринято обществом как ценность, для реализации которой необходима совместная деятельность как граждан России, стремящихся самостоятельно строить свою жизнь, так и политической элиты, оправдывающей свое существование только через реализацию права каждого человека на достойную жизнь и свободное развитие.

Библиография:

1. Конституция Российской Федерации. [Текст]
2. Кочетков В.В., Кочеткова Л.Н. К вопросу о генезисе постиндустриального общества. // Вопросы философии, 2010, №2
3. Кочеткова, Л.Н. Философский дискурс о социальном государстве. – М.: Инфра-М, 2012
4. Кузнецов, Ю. Роковой выбор. //Отечественные записки, 2003, №3
5. Кузьминов Я.И. Мы должны четко определить, на чьи интересы предлагаем наступить: //Коммерсантъ, № 26 от 15.02. 2011
6. Сидорина, Т.Ю. Welfare state как точка отсчета: место государства всеобщего благосостояния в социальной истории. // Вопросы философии. 2012, № 11

¹⁰ Кочеткова Л.Н. Философский дискурс о социальном государстве – М.: Инфра-М, 2012, с. 104

¹¹ Хабермас Ю. Политические работы – М.: Праксис, 2005, с. 170-171

Политика и общество 3 (99) • 2013

7. Стратегия развития Российской Федерации до 2010 года. Фонд «Центр стратегических разработок» под руководством Г.Грефа [Электронный ресурс] [http //www.kommersant.ru/documents/](http://www.kommersant.ru/documents/)
8. Хабермас Ю. Политические работы – М.: Практика, 2005
3. Kuznetsov, Yu. Rokovoy vybor. //Otechestvennye zapiski, 2003, №3
4. Kuz'minov Ya.I. My dolzhny chetko opredelit', na ch'i interesy predlagaem nastupit': //Kommersant', № 26 ot 15.02. 2011
5. Sidorina, T.Yu. Welfare state kak tochka otscheta: mesto gosudarstva vseobshchego blagosostoyaniya v sotsial'noy istorii. // Voprosy filosofii. 2012, № 11

References (transliteration):

1. Kochetkov V.V., Kochetkova L.N. K voprosu o genezise postindustrial'nogo obshchestva. // Voprosy filosofii, 2010, №2
2. Kochetkova, L.N. Filosofskiy diskurs o sotsial'nom gosudarstve. – М.: Infra-M, 2012
6. Strategiya razvitiya Rossiyskoy Federatsii do 2010 goda. Fond «Tsentr strategicheskikh razrabotok» pod rukovodstvom G.Grefa [Elektronnyy resurs] [http //www.kommersant.ru/documents/](http://www.kommersant.ru/documents/)
7. Khabermas Yu. Politicheskie raboty – М.: Praxis, 2005