

© 2010 г. В.В. Дашкевич

### РАЗВИТИЕ ИДЕИ «СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА»

*Рассматриваются основные исторические и правовые аспекты формирования и реализации идеи «социального государства». Выделяется система принципов и функций, традиционно относимых к сфере социального государства, эффективность ее проведения в послевоенный период и на современном этапе развития государства.*

*Ключевые слова: социальное государство, система социальной защиты, государство всеобщего благоденствия.*

Идеи социального государства стали разрабатываться в середине XX в., а затем получили законодательное закрепление в правовых системах многих европейских стран. Социальное государство – неотъемлемая часть современной цивилизации и многие государства следуют по пути его создания или совершенствования. Впервые концепция социального государства оформилась в трудах немецких ученых XIX в.: Л. фон Штейна, Ю. Оффнера, Ф. Науманна, А. Вагнера и явилась выражением принципиально новой роли государства в жизни общества. Генезис идеи социального государства связан с появлением в конце XIX – начале XX вв. в Германии, Великобритании, Франции, Швеции и ряде других стран первых законодательных актов социального характера о страховании, компенсации за увечья и пенсиях. В середине XIX в. по территории многих европейских стран прокатилась мощная революционная волна, представлявшая реальную угрозу существующим политическим режимам. Теория социального государства стала ответом немецкой консервативной мысли на угрозы революционных преобразований. Перед государством встал вопрос: «Либо погибнуть под натиском революционно настроенной толпы, либо стать социальным?». Естественно, представители господствующего класса выбрали второе. Однако отвергая революционные перемены, немецкие консерваторы не отвергали изменений как таковых. Чем более очевидной была опасность революции, тем решительнее росла готовность немецких политиков к социальному реформаторству. «Спасательный круг» для сохранения социальной стабильности и поддержания общества в жизнеспособном состоянии они увидели в провозгла-

шении новой миссии государства [1, с. 39-40]. Следует отметить, что впервые предпосылки осуществления социальных реформ были сделаны в кайзеровской Германии во второй половине XIX в. Так, в имперской Конституции 1871 г. отражалась забота государства «о благе немецкого народа». В последующем, Отто фон Бисмарк инициировал формирование законодательства по социальным вопросам, основной целью которого являлось смягчение социальных противоречий и ослабление накала социальных движений. В данный период вводятся пособия по болезни (1883г.), страхование от несчастных случаев на производстве (1884 г.) и элементы пенсионного обеспечения (1889 г.), обязательное пенсионное страхование (1910 г.) [2, с. 127-129]. При этом целесообразно отметить, что социальное страхование послужило основой социальной защиты работающих граждан и регулятивной модели всего комплекса социально-трудовых отношений, включая продолжительность трудовой деятельности и время выхода на пенсию, заработную плату, определение социальных стандартов приемлемых уровней пенсий, пособий и качества медицинской помощи.

С начала XX в. примеру Германии последовали многие европейские страны (Австрия, Франция, Италия, Россия), столкнувшиеся с серьезными социальными проблемами и растущими требованиями рабочего класса. Следующий период, включающий две мировые войны, характеризуется принятием во многих странах Европы и в США программ социального страхования, ростом расходов на медицинскую помощь и образование, на строительство дешевого жилья. Пенсионное обеспечение было введено в Италии (1919 г.), Канаде (1927 г.) и США (1935 г.). Страхование по безработице в 1919 г. ввели в Италии, в 1934 г. – Швеции и в 1940 г. – Канаде. Важно отметить, что именно в это время услуги по данным программам стали рассматриваться как один из элементов гражданских прав. В дальнейшем на развитие теории и практики социального государства повлияли мировой экономический кризис 1929-1933 гг. и Вторая мировая война. Политика Ф. Рузвельта, именованная «Новый курс», в США законодательно закрепила права рабочих на коллективный договор и организацию профсоюзов, были узаконены общегосударственные мероприятия по борьбе с безработицей, осуществлялась помощь фермерам, решительные шаги в направлении социального обеспечения, ликвидации детского труда и сокращения рабочего дня, введения пенсии по старости. Впоследствии, определение роли государства в сфере регулирования социальной поддержки и защиты насе-

ления осуществлялось работами английского ученого Уильяма Генри Беве-р-джа. В 40-х гг. прошлого века он возглавлял комиссию, в докладе которой на тему «Государственная система социальной защиты», представленном парла-менту и правительству страны в 1942 г., были фактически заложены основы современной социальной политики в Великобритании [3, с. 30]. «План Беве-р-джа» осуществлялся в рамках «политики социального прогресса» и содержал ряд положений по созданию новой системы социального обеспечения:

- расширение социального страхования для граждан;
- гарантирование единого национального среднего дохода для граждан;
- обеспечение полной занятости граждан;
- создание безвозмездной доступной для граждан системы здравоохранения;
- контроль за ценами и заработной платой.

Особенность плана заключалась в тесной связи социальной политики и го-сударственной экономической политикой, направленной на обеспечение пол-ной занятости. Данная политика положила новые эффективные меры в аспекты государственного регулирования внутренней социальной и экономической по-литики. В дальнейшем схожую политику осуществляли после войны прави-тельства стран Бельгии, Дании и Нидерландов, а также при создании современ-ной системы социального обеспечения Швеции, а также послужил моделью при обсуждении вопросов социально-политического развития в послевоенной Германии. Как показывает зарубежный опыт, стартовым пунктом социального государства выступало конституционное закрепление ценностей социального государства. Раньше других стран социальное государство в качестве конститу-ционного принципа было зафиксировано в ст. 20 Конституции ФРГ 1949 г., провозгласившей Германию «демократическим и социальным федеративным государством» [4]. Одновременно началось становление основных компонентов системы социального государства: властных учреждений, служб, обществен-ных организаций, законов, нормативных документов и др. В социальной сфере предлагаемые меры включали: ликвидацию безработицы и профессиональную переквалификацию рабочих; оптимизацию трудового процесса и участие рабо-чих в управлении производством через наблюдательные советы и путем вклю-чения в правления своих представителей (так называемых рабочих директоров); выпуск народных акций и наращивание жилищного строительства (половина квартир являлись социальными, т.е. продавались населению по пониженным

ценам); наполнение рынка товарами и создание сети дешевых кемпингов. В число приоритетных долгосрочных задач входило финансирование образования и науки, культуры и здравоохранения, пенсионного обеспечения и транспорта. При этом ставилась задача обеспечить каждому необходимый минимум и одновременно создать условия для того, чтобы каждый гражданин мог обеспечить себе желаемый максимум [2].

В дальнейшем к конституционному закреплению идеи социального государства пришли и многие другие страны Запада: Франция – в 1958 г., Швейцария – в 1972 г., Греция – в 1973 г., Швеция – в 1974 г., Испания – в 1978 г. При этом идея социального государства, закреплённая на конституционном уровне, раскрывается в терминах «социальное государство» (Германия, Франция, Испания, Италия, Португалия и Турция) или «государство всеобщего благоденствия» (Австрия, Великобритания, Норвегия и Швейцария). В 1990-е гг. процесс формирования социального государства затронул и восточноевропейские постсоветские страны. Идея и ценности социального государства в первой половине 1990-х гг. последнего получили признание сначала в Чехии, Словакии, Польше, Венгрии и других восточноевропейских странах, а затем и в странах СНГ (Россия, Украина и др.) [5, с. 8]. Целесообразно отметить, что в настоящее время все развитые государства, независимо от наличия или отсутствия в их основных законах соответствующих положений, в большей или меньшей степени являются социальными государствами. Более того, с конца 90-х гг. XX столетия на Западе «социальное государство» начинает осознаваться как механизм, как средство минимизации социальных контрастов и возникающих на их основе социальных противоречий. Идеи, заложенные в концепцию социального государства еще в XIX в. в Германии, оказались реально осуществимыми, чему можно найти множество подтверждающих примеров в современной жизни, начиная с достижений социал-демократической Швеции и заканчивая современной Германией.

Россия не отстала в этом смысле от европейских стран, закрепив в ст. 7 Конституции РФ 1993 г. принцип социального государства. Однако, если оценивать реализацию данного принципа в нашей стране, например по модели П.К. Гончарова (т.е. на трех уровнях: на научном – как идею и ее развитие в целом ряде концепций, на нормативном – как конституционный принцип, на эмпирическом – как реальную практику деятельности государственных институ-

тов по решению социальных проблем общества и социальных групп) [6, с. 46-59], то можно прийти к выводу, что формирование социального государства в России находится на самом раннем этапе: разработка концепции только начинается. Следует согласиться с точкой зрения П.К. Гончарова, так как государственное управление в большинстве случаев осуществляется без реальной опоры на юридическую доктрину, нормативная база - неполная, определены лишь некоторые конституционные обязанности Российского государства в области социальной политики по отношению к его гражданам. Практическая реализация концепции социального государства также вызывает ряд вопросов, так как отсутствуют концептуальный и нормативный элементы. Следует заметить, что в Конституциях стран, закрепивших норму социального государства в той или иной формулировке, а также не имеющих такого закрепления, но относимых к типу стран с социальной рыночной экономикой, среди принципов и функций, традиционно относимых к сфере социального государства, наиболее разработаны: 1) социальная направленность экономической политики, включая социальную роль бюджета; 2) социальная ответственность государства; 3) социальное партнерство; 4) национальная солидарность. Как отмечает А.Ф. Храмцов: «одна из основных особенностей государственной политики в современной России заключается в отсутствии долгосрочной социальной политики, удовлетворяющей запросы социума в целом, что делает ее по сути антисоциальной» [7, с. 21-32.]. Во многом это стало возможным потому, что теория и практика социального государства остаются для подавляющего большинства россиян «terra incognita». Только в таких обстоятельствах стало возможным провозглашение России в Конституции РФ уже состоявшимся социальным государством. Даже Правительство РФ спустя два года вынуждено было заявить в Национальном докладе к Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 1995), что в нашей стране лишь строится социальное государство.

Конституция Российской Федерации 1993 г. принималась в такой общественной и социально-психологической ситуации, когда создание социального государства в стране оказалось возможным провозгласить, но нельзя было наполнить его адекватным содержанием. Обсуждавшаяся в ходе жесточайшего противостояния исполнительной и законодательной власти, приведшего к кровопролитному конфликту, окончившемуся в пользу первой из них, российская Конституция сама по себе была, с одной стороны, инструментом

борьбы, а с другой – документом, закрепляющим победу бюрократии. В классических европейских социальных государствах негативные последствия социальной дифференциации граждан нивелируются благодаря активной социальной политике государства. В России же, учитывая чудовищную дифференциацию по доходам, основной вектор социальной политики российского государства, ориентированный на перекачку средств «снизу вверх», не позволяет эффективно поддерживать по настоящему бедствующих. В социальном отношении Западная Европа и Россия находятся на совершенно разных позициях. На наш взгляд, это особенно очевидно из отношения российского государства к различным социальным категориям населения. Руководство страны предпринимает попытки исправить ситуацию с финансированием социальной сферы с помощью национальных проектов. Тем не менее, практическая реализация национальных проектов вызывает неоднозначные мнения среди граждан нашего государства. Если бы структура российского бюджета была приведена в соответствии с европейскими стандартами социальных государств, то тогда нужно было бы на здравоохранение и образование тратить вдвое, на науку – втрое, а на культуру – вчетверо больше.

Представляется необходимым выделить функции, выражающие переход к построению социального государства, которые были положены в основу теории социального государства, возникшей в Европе в середине XIX в., являющиеся актуальными в настоящее время: 1) ограничительная функция. Эта функция проявляется по отношению к господствующим классам и с помощью нее решаются такие задачи, как ограничение монополизации, регламентация трудовых отношений, регулирование экономики, концентрация средств на социальные программы и нужды; 2) обеспечительная функция. Функция проявляется при решении таких задач, как социальное страхование, социальное обеспечение, предоставление возможностей получения образования; 3) гарантирующая функция. Предоставляя гарантии и закрепляя их на конституционном уровне в виде системы прав человека и гражданина, государство по своей сущности становится должником гражданина, предоставляя ему право не просто получать помощь от государства, но получать ее гарантировано.

Построение социального государства в Российской Федерации на наш взгляд, необходимо осуществлять с учетом национальных исторических особенностей. Проведение социальной политики необходимо осуществлять в

тесном взаимодействии с экономической политикой страны, необходимо предусмотреть формирование «по-настоящему» социального рыночного хозяйства. В заключение, необходимо отметить, что перспективы социального развития современной России не должны определяться только ситуацией, в которой она находится. Формирование модели социального государства в России должно осуществляться с учетом исторических, культурных, политических, экономических процессов и их особенностей, происходящих в государстве. В то же время, продвижение вперед немыслимо без активного государственного участия, что позволит создать необходимые предпосылки для формирования условий для становления социального государства в нашей стране, для гармонизации отношений между государством и обществом.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Кочеткова Л.* Социальное государство: Европейская теория и Российская практика // *Власть.* 2008. №4.
2. Государство социального гуманизма – от теории к практике / Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М., 2008.
3. *Роик В. Д.* Социальная модель государства: Опыт стран Европы и выбор современной России // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2006. № 10.
4. Основной Закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // *Конституции зарубежных государств.* М., 1997.
5. Конституции государств Восточной Европы. М., 1996.
6. *Гончаров П.К.* Социальное государство: сущность и принципы // *Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология.* 2000. № 2.
7. *Храмцов А.Ф.* Социальное государство. Практики формирования и функционирования в Европе и России // *Социологические исследования.* 2007. № 2.