

А. П. Плешаков*

Социальное государство: российский и зарубежный опыт

До недавнего времени в нашей стране термин «социальное государство» почти не использовался ни в практике политической жизни, ни в теоретических научных дискуссиях. Вместо него для обозначения аналогичного социально-политического феномена употреблялись термины «государство всеобщего благоденствия», «государство всеобщего благосостояния», являвшиеся попыткой перевода с английского языка понятия «welfare state».

Следует отметить, что в теоретическом плане между этими терминами делается определенное различие (по крайней мере, немецкими учеными). Однако чаще всего понятия «социальное государство» и «государство благосостояния» употребляются как синонимы, т. к. в настоящее время используются для обозначения одного и того же явления¹.

В данной статье предпринята попытка рассмотреть исторические предпосылки, особенности и тенденции формирования социального государства в зарубежных странах и в современной России, что является важным направлением повышения уровня правовой культуры юристов и населения в целом.

Процесс возникновения и становления социального государства имеет долгую и сложную историю. Понятие социальной государственности возникает в середине XIX в., хотя его истоки восходят к идеям и социальной политике, зародившимся в древности. Известно, например, что римские правители заботились о наиболее бедных, слабых, обездоленных гражданах в предоставлении им «хлеба и зрелищ». Великая Хартия вольностей 1215 г. содержит некоторые атрибуты и максимы социальной ориентации государственной власти. В Декларации прав Вирджинии (США) 12 июня 1776 г. наряду с правом личности на свободу формулируется обязанность правительства содействовать всеобщему благополучию

* Профессор кафедры теоретической и прикладной политологии Саратовской государственной юридической академии, доктор социологических наук, профессор.

¹ См.: *Торлопов В. А.* Социальное государство в России (Анализ социально-политических аспектов) : автореф. дис. ... д-ра социол. наук. СПб., 1999. С. 11–12.

граждан и обеспечивать высшую степень их счастья и безопасности. Во время Великой французской революции в качестве конституционных требований фигурировали право на труд, забота о бедных, право на образование и т. п. В основе всех классовых битв лежало стремление масс добиться достойных условий существования и самореализации.

К середине XIX в. повышение роли собственно социальных функций государства стало настолько очевидным, что возникла необходимость в фиксации нового качества государства с его социальной атрибутикой. Такой фиксацией стало понятие «социальное государство», введенное в науку в 1850 г. немецким ученым Лоренцем фон Штейном, которого считают основоположником теории социального государства.

Определяя сущность социального государства, Л. фон Штейн писал, что государство «обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной самоопределяющейся личности благодаря своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо, в конечном счете, развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве»¹.

В 1871 г. Германия впервые в истории вводит государственное социальное страхование от несчастных случаев на производстве, в 1880 г. она же начинает финансировать медицинскую помощь, в 1883 г. вводит пособие по болезни, а в 1910 г. — обязательное пенсионное страхование. Социальное страхование от несчастного случая появляется в Австрии в 1887 г., во Франции — в 1898 г., в Норвегии — в 1894 г., в Новой Зеландии — в 1900 г., в Швеции — в 1901 г. Медицинское страхование стало государственным в Австрии в 1888 г., в Швеции — в 1891 г., в Норвегии — в 1909 г. Практически одновременное, в течение двух десятков лет, возникновение атрибутов социального государства в разных странах с весьма различным уровнем общественно-экономического и политического развития свидетельствует о том, что социальное государство является продуктом не специфических условий отдельно взятой страны и социальных революций, а итогом цивилизационного развития.

Таким образом, человечество прошло долгий исторический путь, прежде чем социальные функции государства приобрели масштабный характер и стали доминирующими.

В настоящее время среди исследователей существуют различные точки зрения относительно сущности социального государства. Одни предпочитают широкое ее толкование — как государственной системы опеки и обеспечения для всего населения. Другие сводят сущность социального государства к сглаживанию социального неравенства и предотвращению массового обнищания населения. На наш взгляд, следует согласиться со сторонниками расширенного толкования этого термина, полагающими, что *«социальное государство — это система учреждений, деятельность которых направлена на представительство и защиту интересов прежде всего тех, кто не способен самостоятельно обеспечить свое существование, а также на создание каждому гражданину достойных условий существования, равных возможностей для самореализации,*

¹ Цит. по: Милецкий В. П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России // Политические процессы в России в сравнительном измерении. СПб., 1997. С. 82.

благоприятной среды обитания, что формирует новый тип социальных связей, основанный на принципах социальной справедливости, солидарности, гражданского согласия»¹.

В работах западных исследователей достаточно подробно раскрыты проблемы становления и развития социального государства, его идеологических и политико-правовых основ в развитых демократиях. При этом следует отметить, что многие из них либо посвящены опыту отдельной конкретно взятой страны, либо написаны с четко обозначенных идеологических позиций, что затрудняет объективный анализ.

Ядром же социальной идеи в различных ее преломлениях с давних пор утверждается принцип ответственности государства за обеспечение прожиточного минимума населения, который первоначально реализуется в законодательстве о бедных и помощи нуждающимся гражданам на уровне общин. В течение XIX в. эта ответственность постепенно поднимается до общегосударственного уровня и осуществляется в виде социальной помощи особо нуждающимся.

Однако наряду с этим в социально-правовой доктрине, предопределяющей и обобщающей законодательную практику, в качестве основополагающего начала обосновывается и утверждается самоответственность индивида. Смысл социальной государственности усматривается прежде всего в том, что каждый взрослый человек может и обязан принимать меры для обеспечения материального содержания себя и своей семьи. Что касается государства, то оно призвано нести ответственность за то, чтобы создать условия для индивида пользоваться свободой в этих целях. Внешнее вмешательство в сферу самореализации индивида допустимо только в ситуациях, когда он объективно не в состоянии использовать эти условия.

Постепенно социальные ценности — достижение всеобщего благополучия, реального равенства возможностей, достойного качества жизни населения, помощи слабым и неимущим — приобретают масштабный характер и становятся основой государственной идеологии и политики. Государство начинает брать на себя ответственность не только за благополучие и процветание экономически активных групп населения, но и за всех членов общества. Среди статей расходов государственных бюджетов появляются и начинают занимать преобладающее место расходы на социальную помощь, образование, поддержание здоровья, всеобщего охвата достигают системы пенсионного обеспечения. Государство создает собственные и поощряет создание независимых систем социального страхования и т. д.

В результате всех этих процессов и нововведений в деятельности государства доминирующее положение начинает занимать направление, связанное с реализацией социальных функций и обеспечением социальных гарантий в обществе, т. е. социальная политика. Важно подчеркнуть, что *функции социального государства* не сводятся исключительно к поддержке малообеспеченных семей, больных, инвалидов, пенсионеров. Оно принимает на себя ответственность за создание условий, способствующих поддержанию стабильного социально-экономического положения граждан, социального мира в обществе.

Постепенно, как справедливо констатирует Е. А. Лукашева, основными принципами социального государства становятся: справедливость, достоинство человека, ответственность, преодоление формально-юридического равенства с целью

¹ Авцинова Г. И. Социально-правовое государство: сущность, особенности становления // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 3. С. 96.

устранения резких расхождений материального положения индивидов¹. В литературе называют и другие базовые принципы социального государства: приоритет прав человека и его основных свобод; солидарность; оптимальная поддержка (субсидиарность)².

Однако сегодня далеко не все государства могут реально обеспечивать населению социальные гарантии. Основная причина — состояние экономики страны. Ведь социальная функция может осуществляться в полном объеме лишь при высоком уровне экономического развития, позволяющем разумно перераспределять средства и ресурсы, сохраняя свободу рыночных отношений и предпринимательства. При этом возникает важная проблема относительно определения пределов вмешательства государства в экономику, чтобы оно, с одной стороны, не стало тормозом ее развития, а с другой — обеспечило социальную защиту граждан. Опыт развития социальных государств Запада показывает, как трудно достигим баланс между рыночной свободой и воздействием государства на экономику. Обеспечение высоких социальных расходов связано с повышением налогообложения, что со временем становится тормозом развития производства. В этих условиях правительство вынуждено временно сокращать социальные программы. Затем наступает период, требующий увеличения социальных расходов в связи с возрастанием числа малообеспеченных слоев общества.

Таким образом, формирование социальной государственности — процесс постоянный и непрерывный, требующий адекватной реакции на вновь возникающие ситуации и в экономике, и в политике, и в нравственности³. Требуется системно обоснованная, всесторонне взвешенная и гибкая государственная политика, которая «обеспечивает и относительный прогресс, и относительное равновесие социальных отношений разных классов и групп населения. Все понимают, что иначе усиливается опасность левого или правого радикализма»⁴.

Идея социального государства со временем получает все большее признание, реализуется на практике и закрепляется в конституциях современных государств. Германия еще в 1949 г. конституционно провозгласила себя социальным правовым государством⁵. Принцип социальности государства в той или иной форме выражен в конституциях Франции, Италии, Португалии, Турции, Испании, Греции, Нидерландов, Дании, Швеции и др.

Однако исторический опыт показывает, что реализация идей социального государства, осуществление эффективной социальной политики могут быть принципиально различными. За последние десятилетия в странах мира сложились различные модели социального государства, среди которых можно выделить три основных: либеральную, корпоративную и общественную (солидарную).

В основе *либеральной модели* лежит индивидуальный принцип, предполагающий личную ответственность каждого члена общества за свою судьбу. При этом роль государства в непосредственной реализации социальной политики сведена к минимуму. Ее основными субъектами являются личность и различные

¹ См.: Лукашева Е. А. Права человека и социальное государство // Общая теория прав человека. М., 1996. С. 117.

² См.: Роиц В. Д. Социальное государство и гражданское общество // Человек и труд. 1996. № 11. С. 9.

³ См.: Лукашева Е. А. Указ. соч. С. 109.

⁴ Баглай М. В. Дорога к свободе. М., 1994. С. 216.

⁵ См. ст. 20 Основного закона Федеративной Республики Германия (23 мая 1949 г.) (Конституции зарубежных государств: учеб. пособие. М., 1996. С. 162).

негосударственные организации — социально-страховые фонды и ассоциации. Государство берет на себя ответственность за гарантии лишь минимальных доходов граждан и за благополучие наиболее слабых и обездоленных слоев населения. Вместе с тем оно максимально стимулирует создание и развитие в обществе различных форм негосударственного социального страхования и социальной поддержки, а также различных форм и способов законного получения гражданами дополнительных доходов.

Следовательно, при либеральной модели государство участвует в реализации социальной политики в основном опосредованно, не финансируя социальные программы из своего бюджета, а посредством организационно-правового направления негосударственных финансовых средств на социальные нужды (образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение, пособия по безработице, социальную защиту и др.) и одновременно способствуя развитию всей рыночной инфраструктуры получения доходов в обществе.

Исходным пунктом и результатом функционирования либеральной модели социального государства является высокая степень личной ответственности каждого члена общества за свое социальное благополучие и отношение к государству не как к единственному источнику социальных благ, а как к гаранту своих прав и свобод. Подобная модель социального государства сложилась в США, Великобритании, Ирландии, получив название модели Бевериджа (по имени ее основателя).

В основе *корпоративной модели* социального государства лежит корпоративный принцип, предполагающий, что максимальную ответственность за судьбу своих работников несет корпорация (предприятие, учреждение). Предприятия, создавая систему долгосрочного, часто пожизненного найма, стимулируют работника к внесению максимального трудового вклада. За это ему предоставляются различные виды социальных гарантий в оплате труда, пенсионном обеспечении, бесплатном оказании медицинских, рекреационных услуг и образования. При этом государство, конечно, не отстраняется полностью от ответственности за социальное благополучие в обществе, но все же ведущую роль играют предприятия, которые имеют собственную разветвленную социальную инфраструктуру, собственные социально-страховые фонды. Классическим примером такой модели сегодня является Япония.

В основе *общественной (солидарной) модели* социального государства лежит принцип солидарности, означающий ответственность всего общества за судьбу своих членов. Это — перераспределительная модель социальной политики, и основным властным институтом, осуществляющим такое перераспределение, является государство. Именно оно берет на себя большую часть ответственности за социальное благополучие своих граждан.

Среди современных европейских государств можно выделить два типа стран с принципиально различным соотношением доли участия государства, работника и работодателя в финансировании социальных программ. С одной стороны, это страны так называемого «рыночного социализма» (Швеция, Швейцария, Дания), где значительную часть расходов на социальные нужды берет на себя государство и основным каналом перераспределения является бюджет. С другой стороны — страны социально-ориентированной рыночной экономики (Германия, Франция), где бюджетные отчисления и страховые взносы работника и работодателя

на социальные мероприятия примерно равны и основными каналами перераспределения являются государственные и находящиеся под контролем государства частные социально-страховые фонды.

Однако в любом случае при данной модели социального государства основную ответственность за социальное благополучие своих граждан несет государство, а не корпорация или сам человек, т. к. именно оно организует и реализует в обществе систему перераспределения и осуществляет сам принцип социальной солидарности. В этих странах широко развито так называемое социальное законодательство.

Следует отметить, что указанные модели социального государства представляют собой «идеальные типы» и в чистом виде нигде не встречаются. Обычно в каждом конкретном государстве присутствуют элементы и либеральной, и корпоративной, и солидарной моделей, но при этом доминирует какая-либо одна из них.

Практика показывает, что ни одна из моделей социального государства не является безупречной, каждая имеет свои достоинства и недостатки. Выбор конкретной модели всегда зависит от конкретно-исторических, социокультурных и экономических условий той или иной страны, а также определяется национальным характером, ментальностью ее народа, особенностями переживаемого исторического этапа. Однако любая модель в современных условиях с неизбежностью предполагает наличие, с одной стороны, сильного государства, способного нести ответственность за развитие личности, а с другой — наличие развитых институтов гражданского общества, способных поставить государство под свой контроль.

Процесс становления социального государства в России имеет свою историю и специфику. Проводимые в постсоветской России реформы сопряжены с рядом проблем, одной из которых является задача сочетания законов рыночной экономики с возможностью обеспечения социальной защиты человека.

Советское общество, провозгласив в свое время «широкие» права и свободы граждан, сумело добиться их обеспечения на минимальном уровне, основанном на принципе всеобщей уравнительности. Административно-командная система жестко, с узкокласовых позиций определила социальный статус личности, стимулируя конформизм и патерналистскую идеологию. Но в то же время она гарантировала каждому трудовую занятость, бесплатное медицинское обслуживание и образование, льготные условия приобретения путевок для отдыха, низкую оплату жилья, дошкольного детского воспитания и т. д. И как бы ни были ограничены эти социальные блага, они явились существенным достижением Советского государства, вывели его на уровень великой державы и оказали немалое воздействие на развитие социального законодательства зарубежных стран. С первых же шагов перехода страны к рынку россияне болезненно ощутили утрату этих социальных благ, которые при всей их ограниченности были привычными и доступными.

Проблема выбора социальной модели является главной для каждого общества на определенном этапе его исторического развития. Разработанный ведущими учеными страны проект Концепции социального государства был одобрен участниками круглого стола, прошедшего 19 ноября 2002 г. в Академии труда и социальных отношений. Данная концепция определила приоритеты социального государства в решении главных социальных задач на современном этапе.

В сфере занятости: структурная перестройка экономики в интересах всех граждан России, современная кадровая политика; повышение экономической активности, направленной на созидание и прогресс; обеспечение гражданам

России возможности трудиться на условиях свободно избранной, полной и продуктивной занятости трудоспособного населения; создание современных производств и рабочих мест, защита трудовых прав и интересов работников через социальное партнерство; содействие общественно полезному и эффективному предпринимательству.

В сфере политики доходов: 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, социальная направленность налоговой политики и принятие необходимых мер по контролю над инфляцией.

В сфере жизнеобеспечения населения: сохранение и приумножение жилого фонда и повышение его комфортабельности; развитие коммунального хозяйства, средств транспорта и связи за счет средств населения и бюджетного финансирования; создание нормальных условий жизни в населенных пунктах, не имеющих постоянно действующих коммуникаций с основной территорией страны.

В сфере социальной защиты населения: разработка и осуществление государственной программы борьбы с бедностью; создание многопрофильной системы защиты населения от социальных рисков; реформирование системы социального страхования (пенсионного, социального и медицинского); социального обеспечения и социального вспомоществования; осуществление социальной защиты семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых и других слабозащищенных категорий граждан; улучшение демографической ситуации в стране.

В сфере охраны окружающей среды: создание условий рационального природопользования с минимизацией ущерба среде обитания человека; экологическая безопасность.

В сфере формирования социокультурной среды: культивирование в обществе созидательных ценностей; повышение цивилизованности социального устройства административно-территориальных мест проживания людей; повышение роли и качества общего и профессионального образования; сохранение национальной самобытности языка и культуры.

Проведение региональной социальной политики и интегральная оценка ее эффективности на основе единства федеральной и региональной социальных политик при условии упорядочения в разграничении их полномочий.

*Развитие комплекса отраслей социального обслуживания населения*¹.

Следует отметить, что в начале XXI в. наблюдается отчетливый поворот государства к социальной политике. Так, в конце 2005 г. правительство объявило о реализации четырёх национальных проектов, которые должны совершить прорыв в медицине, образовании, строительстве доступного жилья и сельском хозяйстве. Цели, выбранные в конце 2005 г. на старте нацпроектов, должны были стать долгосрочными ориентирами и частью концепции развития России до 2020 г. (ее параметры, впрочем, постоянно корректируются).

¹ См.: Шарков Ф. И. Приоритеты социального государства в решении социальных задач // Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы : тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе : в 3 т. М., 2003. Т. 3. С. 187–188.

Вместе с тем нельзя не учитывать, что на социальных программах государства не мог не сказаться мировой финансово-экономический кризис, начавшийся в США, а затем распространившийся и по всем остальным государствам. Глобальный кризис, который, по мнению многих экспертов, еще не закончился, заставляет переосмысливать многие явления, сложившиеся понятия. Требуется пересмотра и концепция социального государства.

Опыт нескольких послевоенных десятилетий показал, что благодаря быстрому развитию производительных сил, выгодной внешнеэкономической конъюнктуре, относительному (из расчета на душу населения) снижению затрат на военные нужды в странах так называемого «золотого миллиарда» появилась реальная возможность все полнее удовлетворять растущие потребности граждан. В результате там сложился мощный средний класс, являющийся, как известно, не только стабилизирующим фактором социально-политической жизни, но и локомотивом экономического развития. У этих стран появилась возможность содержать и тех, кто склонен к социальному паразитизму. Ради сохранения стабильности и социального мира государства сознательно мирились с этим. Значительная вина за возникновение этого феномена лежит на левых партиях, которые, стремясь прийти к власти, нередко злоупотребляли социальным популизмом.

Таким образом, социальное государство стало не только надеждой и опорой тех, кто действительно этого заслуживает — многодетные семьи, инвалиды, пенсионеры и т. п., — но и «инкубатором» для социальных иждивенцев. В итоге зародился феномен, который можно характеризовать как «паразитический социализм», или «чрезмерную социальность»¹.

Однако когда у государства возникают трудности, особенно финансовые, бремя такого «социализма» становится особенно ощутимо. Поэтому около 10 лет тому назад на Западе началось переосмысление идеологии и концепции социального государства, а различные, нередко неоправданные социальные льготы стали пересматриваться и ограничиваться. Даже левые партии (например, социал-демократы в Германии), наученные опытом реального правления, были вынуждены скорректировать свою идеологию и программы.

На наш взгляд, Россия должна учесть негативный опыт стран Запада и во многом пересмотреть представления о социальном государстве. В глазах общества справедливо, когда помощь и поддержку со стороны государства получают те, кто в этом реально нуждается, а не все, кто пожелает. На такую поддержку имеют право те, кто по каким-то уважительным причинам (юный возраст, болезнь, необученность, инвалидность и др.) не может обеспечить себе достойный уровень жизни. Тот же, кто здоров, образован, имеет профессию, обязан трудиться и стараться содержать себя и свою семью сам. «Поэтому важнейшая задача, — подчеркивается в предвыборной статье В. В. Путина, — уменьшение материального неравенства. Как за счет более адресной и эффективной социальной политики, так и — в первую очередь — за счет возможности каждому зарабатывать, обеспечить себе достаточный уровень доходов... Но тем, кто не может зарабатывать — или еще не работает, — государство будет адресно помогать»².

¹ См.: Пляйс Я. А. О сущности, ролях и функциях современного государства // Полис. 2009. № 3. С. 25–27.

² Путин В. В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февр. С. 3.

Становление социального государства в нашей стране в кризисной ситуации связано с решением комплекса задач. Выделим, на наш взгляд, первоочередные на текущий момент направления: модернизация и технологическое обновление всей производственной сферы, сокращение бедности, снижение напряженности на рынке труда, создание новых рабочих мест, повышение пенсий, выполнение предусмотренных государством социальных гарантий в сфере здравоохранения, обеспечения жильем, в области ЖКХ.

Формирование социально-правового государства в России — процесс длительный, сложный и противоречивый. Как заметил Д. А. Медведев, неэффективная экономика, полусоветская социальная сфера, неокрепшая демократия, негативные демографические тенденции, нестабильный Кавказ — очень большие проблемы даже для такого государства, как Россия¹.

Кроме того, сегодня в нашей стране особую угрозу для развития общества представляет бедность, которая не только подогревает межнациональные противоречия, поскольку ксенофобия и нетерпимость прежде всего развиваются среди неблагополучных групп населения, но и порождает воспроизводство бедных с одновременным формированием у них особой субкультуры бедности. Иначе говоря, растет число трудоспособных людей, не желающих работать. Они стремятся стать получателями социальной помощи, уповают на государство, полагаются только на власть (в 2009 г. таковых только среди мужчин было 6,3 млн)².

Таким образом, в массовом сознании вольно или невольно культивируется патерналистский, а не партнерский тип отношений между государством и его гражданами. Поэтому, на наш взгляд, усилия государства должны быть сосредоточены прежде всего на преодолении массовой бедности.

К тому же, по мнению экспертов, официальная статистика занижает количество граждан с доходом ниже прожиточного минимума, поскольку занижается и сам прожиточный минимум. А пятнадцатикратная разница в обеспеченности между самыми богатыми и самыми бедными не учитывает скрытых доходов³. Для нормального общественного самочувствия столь высокий разрыв представляет угрозу.

Итак, изложенное позволяет заключить, что несмотря на значительные изменения, происходящие в социальной сфере нашей страны в последние годы, заявленная в Конституции ориентация государства на личность и всестороннюю защиту ее социальных прав и свобод остается в значительной мере декларативной. Сложившиеся в недалеком прошлом тенденции государственного развития России не совпадают в полной мере в области прав человека с вектором демократии и правового социального государства. Это создает социальную напряженность в обществе, стимулирует антидемократические настроения, компрометирует Россию в глазах мирового сообщества. Все это, безусловно, осложняет, но никоим образом не останавливает процесс становления социального государства в России, который нуждается в дальнейшем специальном изучении и обсуждении.

¹ См.: *Медведев Д. А.* Россия, вперед! Известия. 2009. 11 сент. С. 2.

² См.: *Выжutowич В.* Порок бедности // Российская газета. 2011. 9 сент. С. 3.

³ Следует признать, что цифры, которыми мы оперируем, рассуждая об уровне бедности и об уровне социального расслоения, достаточно условны.