

Е. В. Лазарева*

Социальная государственность в России: современное состояние и перспективы развития

Проблема обеспечения достойного уровня жизни всех слоев населения в настоящее время актуальна как для России, так и для зарубежных стран, и «приоритетом современных конституций являются не только и может быть не столько права человека, а достойное человека существование, определенный уровень жизни, который обеспечивается каждому его члену обществом и государством»¹.

Конституция Российской Федерации 1993 г. провозгласила Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, констатируя тем самым, что «конституция решает не только чисто юридические, но и более широкие социальные задачи»².

Социальное государство — составная часть основ конституционного строя Российской Федерации, оно служит «гарантией от экономической незащищенности и реализуется, прежде всего, в области социальных прав как неотъемлемой составной части системы прав человека и гражданина, гарантируемых Конституцией Российской Федерации»³. Этим предопределяется социальная политика России на современном этапе.

Конституционными приоритетами выступают общечеловеческие ценности. Сами же нормы Конституции Российской Федерации являются формами выражения социальных ценностей. Отражение тех или иных социальных ценностей в Конституции Российской Федерации имеет огромное значение в силу политико-юридической значимости этого акта.

Социальное государство не является самостоятельным видом государства. Любое государство, провозгласившее себя социальным, выполняет специфические функции, осуществление которых имеет целью создать систему социальной защиты, сгладить социальное неравенство. Оно осуществляет конституционную гарантию государственной поддержки образования, здравоохранения, социального обеспечения, регулирование трудовых отношений, содействие полной занятости и защиту от безработицы, предоставление социальных услуг в сфере охраны труда, помощь социальным группам населения с низкими доходами и другим категориям граждан и т. п.

На необходимость выполнения указанных функций Российским государством, в частности, путем создания соответствующего правового регулирования, указывал в своих решениях Конституционный Суд (например, Постановление от 15 мая 2006 г. № 5-П)⁴. При этом законодатель не только вправе, но и обязан

* Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

¹ Чиркин В. Е. Современная модель конституции: прежние и новые приоритеты // Правоведение. 2003. № 2. С. 52.

² Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 6.

³ Зорькин В. Д. Ценностный подход в конституционном регулировании прав и свобод // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 12.

⁴ См.: По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации»

принимать законы, обеспечивающие социальную защиту тех категорий граждан, которые особо в ней нуждаются. Необходимо также определять механизм реализации этих законов, степень и формы участия в ней органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹ (Определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 1998 г. № 149-О)².

Конституция Российской Федерации выступает правовой основой осуществления всей государственной политики. В то же время конституционные принципы нуждаются в развитии с учетом меняющихся социальных потребностей. Эту задачу призвано решать федеральное законодательство. Так, например, в данной области приняты и уже действуют: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»³; Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»⁴; Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»⁵ и др.

Вместе с тем необходимо отметить, что сегодня в России проводится работа по развитию социально-экономической сферы, подтверждением чего является деятельность органов исполнительной власти по разработке профильных стратегий развития своих отраслей. Так, в 2011 г. для формализации развития отраслей социально-экономической сферы Правительством Российской Федерации была утверждена Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.⁶, разработанная на основе положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.⁷ В ряде федеральных органов исполнительной власти создаются механизмы по реализации данных Стратегий развития и внедрения инноваций, кроме того, созданы специализированные структурные подразделения (департаменты), а также специальные комиссии и советы⁸.

Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 22, ст. 2375.

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 45.

² См.: Об отказе в принятии к рассмотрению запроса администрации Челябинской области о проверке конституционности статьи 4 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» : определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 1998 г. № 149-О // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4872.

⁴ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1929.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 43, ст. 4904.

⁶ См.: Об утверждении стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 1, ст. 216.

⁷ См.: О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р (в ред. от 8 августа 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

⁸ См.: Власенко И. Б., Мамонов А. А., Секачев Л. И. Роль стратегического управления инновационными процессами в развитии России XXI века // Правовая культура. 2012. № 1. С. 135.

Провозглашенные в ч. 1 ст. 7 Конституции Российской Федерации цели политики России как социального государства определяют обязанность государства при помощи различных мер (гарантий) заботиться о благополучии всех своих граждан, их социальной защищенности. Гарантии, провозглашаемые Конституцией Российской Федерации, основываются на положениях ч. 1 ст. 15 Основного Закона, констатирующего, что «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации». Основной Закон связывает обязанность социального государства не только с охраной труда и здоровья людей, установлением государственного минимального размера оплаты труда, но и с обеспечением государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитием системы социальных служб, установлением государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Однако следует констатировать, что социальная государственность в России — это тот «конституционный идеал», который в настоящее время не может быть в полной мере реализован на практике. В действительности, на сегодняшний день Российское государство не в состоянии выполнить в полном объеме те социальные обязательства, которые закреплены в нашем Основном Законе. Это касается таких важнейших проблем, как занятость и пенсионное обеспечение; социальное страхование и оплата труда; отдых и здравоохранение и других — всего того, что в ст. 7 действующей Конституции Российской Федерации определяется как благосостояние человека и общества, обеспечение достойной жизни и свободного развития личности¹.

Создание социального государства в России сопровождается некоторыми трудностями, в связи с чем Р. В. Косов справедливо отмечает следующее:

- права человека в России пока не имеют эффективных механизмов правового обеспечения, поэтому создание социального государства у нас не является новым этапом развития правового государства (как это имело место на Западе);
- в России не создан «средний слой» собственников: подавляющему большинству населения страны ничего не досталось от стихийно приватизированной партийно-государственной собственности;
- отсутствует мощный экономический потенциал, позволяющий осуществлять меры по перераспределению доходов, не ущемляя существенно свободы и автономии собственников;
- не ликвидированы монополии в важнейших видах производства и сбыта, что приводит к отсутствию реальной конкуренции;
- отсутствует развитое, зрелое гражданское общество;
- снижен уровень нравственности в обществе, практически потеряны привычные духовные ориентиры справедливости и равенства².

На наш взгляд, представляется правильной позиция, высказанная О. А. Снежко: отсутствие в законе определенных стандартов социальной защищенности ставит перед правовой наукой задачу по выявлению четких критериев, позволяющих определить степень конституционности проводимых социально-правовых реформ³. Это связано с тем, что конституционные положения о высшей ценности

¹ См.: *Мордовец А. С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н. И. Матузова. Саратов, 1996. С. 9.

² См.: *Косов Р. В.* Основы социального государства : учеб. пособие. Тамбов, 2011. С. 14.

³ См.: *Снежко О. А.* Конституционные основы социальной защиты граждан // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 7–13

человека и его прав и свобод для государства по большей части остаются декларативными, и поэтому в обществе проявляются такие тенденции, как недоверие государственным органам, социальная напряженность, политический и правовой нигилизм и др.

Современный этап развития российской государственности свидетельствует о том, что в России определились основные тенденции относительно социальной сферы. Среди них можно выделить: обеспечение минимальных социальных потребностей граждан, исходя из имеющихся в распоряжении государства финансовых средств, ориентация на адресное оказание социальной помощи и др. Однако условия, необходимые для достойной жизни и свободного развития граждан России, государству непросто обеспечить по ряду причин, в том числе и социального характера.

На сегодняшний день многие граждане имеют низкие доходы. А ведь социальное государство стремится обеспечить каждому своему гражданину достойный человека прожиточный минимум и при этом оно исходит из того, что каждый взрослый должен иметь возможность зарабатывать, что предполагает, прежде всего, наличие работы. В связи с этим именно в социальном государстве закрепляется право на труд. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. содержит в ст. 37 лишь право «свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию». Такое положение в полной мере обеспечивает свободу труда, но ставит под сомнение важнейшее требование социального государства, согласно которому каждый человек должен заботиться о получении трудового дохода для удовлетворения своих потребностей. Однако в Основном Законе закреплено и другое право — право на защиту от безработицы (ст. 37).

Хотелось бы также отметить, что одной из целей социального государства является сглаживание социального неравенства. Для достижения этой цели государство использует различные способы: обеспечение общедоступности наиболее важных благ и услуг (регулирование цен, развитие систем государственного здравоохранения, образования и т. д.); улучшение социального положения путем государственных выплат (например, социальные пособия); сглаживание имущественного неравенства за счет средств, мобилизуемых государством (налоги, пошлины и т. д.); устранение социального неравенства методами правового характера (например, уравнивание женщин и мужчин в оплате труда) и др.

На сегодняшний день Российская Федерация находится на пути к достижению цели построения социального государства. Не снижается острота проблемы бедности, которая все больше перерастает в проблему нищеты. В стране усиливается расслоение населения в зависимости от доходов. Ситуация, связанная с трудовой занятостью населения, также остается достаточно сложной.

Проблема построения социального государства в России является одним из главных приоритетов развития национальной государственности. Однако, несмотря на трудности, можно констатировать, что определенное продвижение в этом направлении все же имеется.

В своей статье «Строительство справедливости. Социальная политика для России» В. В. Путин отметил, что в России есть успехи: и в демографической политике, и в пенсионном обеспечении, и в ограничении бедности. Есть реальные достижения в сфере образования, охраны здоровья, культуры. Однако надо говорить о проблемах, которые не удалось решить, и о задачах, которые должны стать повесткой следующего этапа развития России¹.

¹ См.: Комсомольская правда. 2012. 13 февр.

В данной статье В. В. Путин предлагает ряд важнейших практических решений, касающихся жизни нашего общества. Они направлены на поддержку многодетных матерей и выплату пособия на третьего ребенка в семье, увеличение зарплат школьным учителям и вузовским преподавателям, прибавку к студенческим и аспирантским стипендиям и на доведение до среднего значения по региону заработной платы работников дополнительного образования. «Ключевая проблема социальной политики России — даже не объем ресурсов, который мы направляем на решение социальных задач. А эффективность, целевой характер проводимых мер. Нам необходимо в ближайшие годы изменить ситуацию, ликвидировать все зоны потерь в социальном секторе, когда ресурсы тратятся впустую, направляются не тем, кто в них отчаянно нуждается, а людям, которые могут легко прожить без этого; когда мы по инерции поддерживаем учреждения, не обращая внимания на эффект их работы для граждан; когда мы ставим интересы тех, кто работает в социальных учреждениях, выше интересов тех, на кого они работают»¹.

Следует отметить в нашей стране меры по реформированию системы социальной защиты населения осуществляются довольно активно, происходит смена модели социальной политики. Так, к примеру, в 2012 г. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ было посвящено, помимо прочего, и социальным вопросам. В частности, речь велась о жилищных проблемах, об улучшении качества медицины и образования, увеличении и модернизации рабочих мест и др. Глава государства отметил, что в предвыборной программе и майских указах были подробно изложены планы на ближайшую и среднесрочную перспективу, касающиеся всех направлений работы и жизни: и экономики, и социальной сферы, внутренней политики, и международных дел, и вопросов безопасности. Некоторые из них уже начали осуществляться, например, повышение заработной платы учителям, а по другим позициям сформирована необходимая нормативная база. Как заявил В. В. Путин, работа началась, и она будет продолжаться. В частности, Президент РФ подчеркнул, что сейчас мы можем кардинально изменить ситуацию в социальных отраслях².

В свете вышесказанного говорить о состоявшемся социальном государстве можно будет только тогда, когда будут реализованы конституционные нормы, определяющие социально-экономические права человека в России, хотя в настоящее время ведется работа в данном направлении.

По нашему мнению, для того чтобы Российское государство стало действительно социальным, необходимо:

- не допускать снижения уровня социальных гарантий и в случае отмены каких-либо мер социальной защиты граждан вводить равноценную им замену;
- обеспечить доверие граждан к закону и действиям со стороны государства и должностных лиц.
- искоренить правовую безграмотность населения, содействовать повышению уровня правовой культуры.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. заложила основы социальной политики, которую необходимо развивать и совершенствовать для того, чтобы добиться построения социальной государственности в России.

¹ См.: Комсомольская правда. 2012. 13 февр.

² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ за 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 дек.