

К ВОПРОСУ О ГЕНЕЗИСЕ КОНЦЕПЦИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Галина Сульдина*
Ксения Доренко**

В статье представлен анализ и оценка мнений известных ученых, изучающих генезис правового социального государства, его сущность, функции и особенности. На основе изучения научных позиций, изложенных в новейшем учебнике «Основы социального государства», определена и обоснована степень важности исследования конституционной модели социального государства для России.

Конституция Российской Федерации 1993 г. (ст. 7) провозгласила Россию социальным государством, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Конституция Российской Федерации закрепляет принципиальную норму о том, что Россия стремится к обеспечению достойного уровня жизни своих граждан, защите их социально-экономических прав и свобод. Мы исходим из того, что социальная функция государства консолидирует общество, перераспределяя национальное богатство в соответствии с принципами законности, справедливости и социальной солидарности.

Для всестороннего понимания основ социального государства следует ответить на целый ряд вопросов, касающихся содержательных характеристик социального государства и его политики. Спектр таких вопросов направлен на изучение теоретических основ создания и развития социального государства и гражданского общества, зарубежного опыта функционирования социального государства, на исследование механизмов социального партнерства, на

изучение практики социального аудита как инструмента регулирования социально-трудовых отношений.

Именно таким образом выглядит содержание и структура учебника «Основы социального государства», написанного авторским коллективом Академии труда и социальных отношений под руководством профессора Н.Н. Гриценко. Книга издана Московским издательским домом «АТИ-СО» (М.: 2012.- 464 с.)

Учебник соответствует государственному образовательному стандарту подготовки специалистов и издан в соответствии с Генеральным соглашением между российскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации. В 2008 году были выработаны предложения по реализации Концепции социального государства Российской Федерации, и как отмечают авторы: «В дальнейшем научная работа проходила во многих учебных и научных учреждениях страны и характеризовалась не только поиском конституционных путей развития социального государства, но и защитой его от попыток

* Сульдина Галина Алексеевна,

доктор экономических наук, профессор кафедры государственного управления и права МГИМО(У) МИД России

** Доренко Ксения Сергеевна,

преподаватель кафедры государственного управления и права МГИМО(У) МИД России

демонтажа под разными «благовидными» предложениями».

Авторы сумели представить научный всесторонний анализ сущности социального государства, систематизировали множественные взгляды на его предназначение. Авторы рецензируемого учебника справедливо отмечают, что определение понятия «социальное государство» является одним из ключевых для определения всей совокупности отношений в обществе. Упоминание об этом, пишут авторы, можно найти в трудах Т.Гоббса, Дж. Локка, Ш.-Л.Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, В.фон Гумбольдта и других просветителей (с.23).

Содержание учебника логически взаимосвязано и подтверждено цитатами из авторитетных источников, отражающих различные точки зрения и подходы к исследуемой проблеме, что делает книгу более интересной и привлекательной.

Развивая свою научную концепцию о социальном государстве, авторы учебника исследуют функции государства и обозначают их в качестве главных направлений деятельности социального государства, выражающих сущность государства.

Действительно, социальные функции государства выполняют в обществе важную роль, поскольку в значительной степени консолидируют общество, перераспределяя национальное богатство в соответствии с принципами справедливости и социальной солидарности. Мы согласны с авторами, что возникновение социальных функций государства имеет двойственную природу «с одной стороны, происходит рост количества социальных функций на более высоких уровнях развития государства, а с другой – включение социальных функций в сложные функциональные системы наравне с правовыми, политическими и экономическими функциями, в результате чего происходит «социализация» всех функций государства. Общественные гарантии выживания, поддержка малоимущих и бедствующих существуют с догосударственных времен. Но только социальное государство ставит удовлетворение социальных потребностей своей целью, развивая социальное рыночное хозяйство» (с.98).

Свои подходы к определению понятия социального государства (государства всеобщего благосостояния или благоденствия) предлагают отечественные философы, социологи, экономисты, политологи, юристы. Между ними, естественно, имеется много общего. Экономист В.Н. Лексин обращает

внимание на сложность и неоднозначность понятия «социальное государство», пишет, что «социальное государство часто предстает перед исследователем, ищущим строгой определенности, неким фантомом, по сравнению с которым даже «зрелый социализм» или «цивилизованное государство» кажутся реально осязаемыми»¹. В.Д. Ройк к числу базовых функций социального государства относит формирование гражданского общества².

Е.В. Охотский считает, что социальное государство представляет собой идеальный тип государства, деятельность которого основана на признании, соблюдении и гарантированной защите законных интересов, прав и свобод человека и гражданина. Его главная забота – создание необходимых и достаточных политических, социально-экономических и духовно-нравственных условий для достойной жизни каждого человека, свободного и всестороннего развития личности. По-настоящему цивилизованным является то, и только то государство, которое «создает благоприятный социальный климат», обеспечивает «высокий уровень жизни в стране, жизни – безопасной, свободной и комфортной». Это государство, которое ориентировано на идеалы законности, справедливости, человеческого достоинства, милосердия, социальной солидарности и взаимной ответственности³.

Высказывания ученых о социальном государстве можно было бы продолжить. И, тем не менее, необходимость дальнейшей теоретической разработки проблем социального государства обосновывается целым рядом причин. Прежде всего, отсутствием критериев оценки степени социальности социального государства; потребностью в выработке эффективных мер практической реализации принципов социального государства; потребностями в совершенствовании механизмов управления социальными процессами и социальным развитием. В решении такого рода задач в соответствии с Концепцией социального государства Российской Федерации и состоит особая заслуга авторов рецензируемого нами издания.

Авторы учебника трактуют социальное государство как самостоятельный тип правового государства, который обеспечивает установление оптимальных взаимоотношений личности, коллектива государства и общества, создает необходимые условия и реальные возможности для наиболее возможной реализации неотъемлемых прав и свобод человека, включая право на достой-

ную жизнь. «Учитывая специфику России, осуществляющую переход от социалистического строя через ранний капиталистический к социальному государству, на первом этапе создается научная концепция социального государства и с ее учетом обновляется или вновь создается правовая основа на всех уровнях власти, управления, местного самоуправления, системы социального партнерства и гражданского общества» (с.64-65).

Авторы справедливо акцентируют внимание читателя на том, что и приоритеты развития социального государства определяются исходя из степени остроты важнейших социально-экономических и политических проблем, из проблемного видения самых значительных противоречий сложившейся исторической ситуации, разрешение которых будет способствовать переходу общества на качественно новый уровень социально-экономического развития, опирающегося на демократические принципы и правовые нормы (с.72).

Оценивая же современное состояние социального государства, ученые правомерно говорят о том, что социальным можно считать лишь то государство, где соблюдаются базовые права, свободы и гарантии: право на свободу человека; право на свободную реализацию трудового и интеллектуального потенциала; гарантии проведения при любых системах и структурных преобразованиях в обществе сильной, последовательной социальной политики.

Однако права и гарантии всегда связаны с такой категорией как ответственность. Истина известна. Именно поэтому авторы достаточно аргументированно говорят о взаимосвязи политических возможностей социального государства и субсидиарной ответственности (с.112).

Заслуживают особого внимания и рассмотренные в первой главе модели социального государства, различающиеся типом социально-экономического устройства общества и политико-идеологической основой, на которых оно базируется.

Следуя логике развития, в представленной на суд читателей книге подробно проанализирован процесс перехода от теории к практической реализации принципов социального государства в политике зарубежных стран и постсоветской России. Особое внимание, опираясь на метод сравнительного анализа, уделяется развитию социального государства в европейских странах, в странах СНГ, а также деятельности междуна-

рых организаций по формированию норм социальной ориентации (Глава II).

Конкретные условия развития государств привели к формированию различных моделей социальной политики. В отечественной литературе в основном использован подход шведского экономиста и социолога Г. Эспинга-Андерсена⁴, выделившего три таких модели: консервативно-корпоративистский, социально-демократический и нелиберальный (американский) типы.

Подробный анализ реализации социальной политики в мире позволил авторам рецензируемого учебника выделить два основных направления: сакрально-патерналистское и либеральное. Сакрально-патерналистская модель реализации социальной политики предусматривает, по мнению ученых, полную ответственность государственных структур за все, что происходит в отраслях социальной сферы, исключает участие и ответственность граждан в выборе направлений и осуществлении принципов социальной политики, не оставляя возможности хоть каким-то образом влиять на нее. При данной модели социальной политики власть рассматривается в качестве всемогущего субъекта социальной политики, а общество – в качестве ее объекта.

Достаточно точно и понятно для обучающихся авторы определяют, что для данной модели характерно следующее: народ работает, производит материальные блага, а все-властная власть определяет не только то, что нужно для его благосостояния, но и решает все насущные проблемы населения, в том числе и определяет приоритеты. В такой модели объект деятельности системы достаточно пассивен, что нарушает основные принципы функционирования.

Иное направление реализации социальной политики, условно называемое либеральным, в настоящее время существует в странах – членах организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Оно подразделяется на три основные модели: социал-демократическую, корпоративную и собственно либеральную (с.152). Представляется, что такой подход авторов является не только интересным, но и адекватным современному развитию социальных государств.

Россия в этом перечне моделей социальной политики ближе всех стоит к социально-демократической модели, что предполагает значительный уровень государственных затрат на социальное обеспечение, стимулируемую государством высокую занятость,

акцент на обязательном страховании, налоговое перераспределение денежных средств, стабильность и предсказуемость в предоставлении социальных гарантий. Однако реально Россия относится, по нашему мнению, к особой модели, а именно, к модели со значительным присутствием патерналистских тенденций, недостатки которой не изжиты в нашей стране до сих пор.

Поэтому совершенно справедливо и объяснимо, что в данной главе учебника представлены критерии достойного уровня (качества) жизни. Авторы обращают внимание на то, что ориентиром для социально-экономической политики является система показателей или индикаторов: нижние, пороговые значения, переход за которые ведет к социальной напряженности, а в последующем – к угрозе экономической и общественной безопасности, и верхние, в том числе минимальные с поэтапным выходом на рациональные социальные стандарты уровня и качества жизни граждан. И определив такие нижние и верхние ориентиры, индикаторы или стандарты уровня жизни населения, можно посредством системы генеральных или иных соглашений и коллективных договоров, законов и других нормативных актов, бюджетов и экономических рычагов достичь заданных результатов (с.153).

К таким социальным измерителям, причем абсолютно правомерно, авторы относят величину доходов (в том числе размер заработной платы, пенсий, стипендий, пособий, прожиточного минимума), индекс потребительских цен, задолженность по заработной плате, уровень безработицы, соотношение доходов наиболее и наименее обеспеченного населения. Вместе с тем, проведение сравнительного анализа данных показателей с другими странами позволило бы авторам уточнить различия и определить почву для совершенствования социальной политики, возможно, используя зарубежный опыт.

В этой связи представлена и роль международных организаций по формированию норм социальной ориентации, а также обозначены основные направления обеспечения социальных прав, предусмотренных Европейской социальной хартией (с.177).

Большой научный интерес вызывает третья глава, посвященная социальной политике. Совершенно верно авторы учебника полагают, что в эффективной социальной политике находят практическое воплощение функции социального государства.

На мезоуровне главным субъектом социальной политики выступают органы вла-

сти регионов и местного самоуправления. На микроуровне – семья. При нахождении субъектов социальной политики между собой в иерархической зависимости субъекты более низкого уровня становятся объектами социальной политики, проводимой субъектами вышестоящего уровня. Таким образом, считают авторы, в структуре социальной политики необходимо рассматривать три уровня: федеральный, региональный, муниципальный. Все они находятся в непрерывном взаимодействии, взаимообусловлены и составляют неразрывное единство. Поэтому социальную политику, которая уже на этапе формирования представляет собой трехсторонний процесс выработки взаимно согласованных принципов решения социальных проблем, авторы называют триединой социальной политикой. Любые социальные проекты федерального масштаба могут быть реализованы в целостной трехуровневой системе. Под целостностью трехуровневой системы авторы подразумевают не простую сумму составляющих структуру или же перенос свойств каждой составляющей на единое целое, а интегральную структуру, состоящую из частей, находящихся в неразрывном единстве и составляющих единство. Системность относительно к сочетанию федерального, регионального и местного уровней реализуется при гармонизации интересов всех трех уровней, а также при четком определении их приоритетов и полномочий (с.184).

Такой авторский подход делает концепцию социального государства объемной, многослойной, системной, а подробное изложение сути социальной политики позволяет четко зафиксировать ее приоритетные функции и аспекты, составляющие структурную систему социальной политики. К таким аспектам авторы относят экономический, правовой, культурный, демографический, национально-этнический.

В число же приоритетных функций политики социального государства на всех уровнях (стр.185), в чем однозначно нельзя не согласиться с авторами, входят: противодействие тенденции ухудшения демографической ситуации; сдерживание процесса имущественного расслоения на более бедных и наиболее богатых; минимизация отрицательных последствий массовой безработицы, особенно в индустриальных и градообразующих районах; целенаправленная помощь населению, попавшему в кризисное состояние; принятие дополнительных мер по отношению к населению, оказавшемуся в бедственном положении.

Федеративное устройство российского государства требует достижения оптимального сочетания экономической и социальной политики федерального, регионального и местного уровней. И это, действительно, сегодня большая проблема - выработать универсальные решения для всех уровней. Авторы издания предлагают универсальные для всех трех уровней принципы социальной политики: всеобщность в сочетании с дифференцированным подходом к различным группам населения; активность и адресность; динамизм и гибкость; социальное партнерство; научная обоснованность социальных нормативов и стандартов; разграничение полномочий и ответственности в вопросах реализации социальной политики между федеральными и региональными органами власти и местным самоуправлением.

Совершенно справедливо авторы напоминают и о необходимости формирования социальной политики на основе системного подхода, который включает в себя следующие этапы: формулировку целей; разработку понятийного аппарата; анализ причин и следствий; выработку путей и средств достижения целей; определение критериев оценки и механизмов принятия решений; разработку механизмов (индикаторов) определения и процедур анализа с помощью социального аудита состояния социальных процессов; определение перечня социальных услуг, социальных стандартов и норм, выявляющих 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 структуры каждого региона (с.188).

На протяжении книги авторы приводят характерные факты из практики, что придает рецензируемому изданию особую ценность. Эта глава не явилась исключением. В качестве примера реализации региональной социальной политики как комплекса трехуровневой системы мер рассматривается концепция реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» (2009-2012 годы) (с.193-220).

Развитие в России процесса экономических реформ и социального государства предполагает в обществе социальное согласие, одним из факторов достижения ко-

торого является становление современных социально-трудовых отношений и системы социального партнерства как оптимальной модели «социализированного» рынка труда.

Российская модель социального партнерства имеет более чем двадцатилетний опыт. Но, как нам представляется, авторы не случайно возвращаются в учебнике к теме социального партнерства. Особенность современного этапа развития социально-трудовых отношений состоит в их транзитивном характере: не сложились до конца субъекты отношений, не оформились интересы этих субъектов, нет единой правовой базы и институтов реализации социального партнерства. В этой связи потребность в изучении социального партнерства в социальном государстве возрастает. «Современная модель социального государства, построенная по принципу социального партнерства, сохранила значение государства как института, который выступает посредником между социальными группами с целью установления социального взаимодействия гармоничного типа» (с.230-232).

Логическим продолжением этой темы стало исследование авторами теории Дж.М.Кейнса, Э.Дюркгейма, Ф.Тенниса, П.Бурдьё, Ф.Фукуямы, что позволило на базе общемировых закономерностей и правил социального партнерства выстроить российскую модель системы социального партнерства и выявить ряд ее специфических особенностей: 1) социальное партнерство было введено как способ урегулирования социально-трудовых отношений, в том числе и конфликтов; 2) оно распространялось не только на сферу трудовых отношений, но и на остальную социальную сферу; 3) из-за слабости производственного звена и недостаточной развитости экономической демократии на производстве заключение коллективных договоров на ряде конкретных предприятий и в организациях пока не стало преобладающим.

И все - таки, на наш взгляд, авторы правильно констатируют, что «социальное партнерство – обязательный элемент государственного устройства в социальном государстве, т.к. является важнейшим принципом организации взаимодействия между работниками и работодателями в социально-трудовой сфере» (с.241).

Познавательной и немаловажной информацией в учебнике мы считаем анализ практики социального аудита как инструмента регулирования социально-трудовых

отношений в социальном государстве. В четвертой главе представлен анализ зарубежного опыта социального аудита и его результатов, исследуются проблемы формирования механизмов социального аудита в России. Авторы подробно описали структуру социального аудита в зависимости от характера объектов и субъектов управления, роли социального аудита в управлении социально-экономическими процессами, периодичности его проведения. Содержательный анализ дает читателям достаточно полное представление о социальном аудите, его структуре, процессе, значении и практическом применении.

Достаточно актуальной и своевременной является пятая глава учебника «Экономические и социально-трудовые механизмы реализации принципов социального государства», которая дает представление о процессах, происходящих на рынке труда, перспективах его развития, описывает количественные и качественные характеристики безработицы и динамики ее развития. Кроме того, авторы дают полноценные авторские определения различным понятиям и категориям, таким как: рынок труда, рабочая сила, труд как ресурс, субъекты рынка труда, конъюнктура рынка труда, предложение труда, спрос на труд, безработица, заработная плата.

Очень важным представляется анализ структуры занятости по отраслям, динамики занятости, последствий безработицы. Читатели также смогут найти в данной главе важную информацию относительно вариантов оплаты труда работников различных квалификационных групп предприятий. Именно такое сравнение дает всестороннее представление о причинно-следственных связях между уровнем заработной платы сотрудника и некоторых важнейших условиях, таких как его квалификация, уровень фактического трудового вклада и результатов работы предприятия.

Следует отметить и еще одно достоинство книги: авторы, рассматривая реализацию базовых принципов социального государства, не обходят вниманием в своем исследовании и важнейшие сферы эффективной социальной политики – социальное и пенсионное страхование.

Особое значение данному научному труду придает его заключительная шестая глава, посвященная одной из болевых проблем современного российского общества. Речь идет о борьбе с коррупцией. Проблемам коррупции, как известно, посвящено

достаточное количество монографий, научных статей, кандидатских и докторских диссертаций. Однако данная проблематика далеко еще не исчерпана.

Авторы, исследуя плюрализм мнений по поводу коррупции в научных кругах, подвергают обоснованной критике мнения некоторых ученых о социальной полезности коррупции, о том, что коррупция способствует социально-экономическому росту путем рационализации механизмов перераспределения доходов, обеспечения неформальной переориентации внимания администрации в сторону более лояльной формы решения социальных проблем различных групп населения. Авторы отмечают, с чем нельзя не согласиться, что позитивное проявление коррупции может быть лишь точечным и кратковременным. В глобальном же плане она однозначно играет негативно-деструктивную роль: право превращает в неправое, законность – в незаконное и правовой нигилизм, свободу в цинично-пренебрежительное отношение к правам человека, социальную справедливость в помеху на пути к привилегиям и элитарности (с.395).

Новаторским, как нам представляется, результатом является предложенная авторами антикоррупционная стратегия социального государства. Под стратегией авторы понимают основные направления перспективного развития системы и возможные модели ее реагирования на изменения внешней среды. Причем в логической последовательности стратегия в обязательном порядке включает в себя стратегический анализ и прогнозирование, а далее планирование, практическую реализацию принятых решений, оперативный и перспективный контроль. Таким образом, читатель может еще раз ознакомиться с классической цепочкой управления, что подтверждает методологически верный тезис авторов, что борьба с коррупцией должна быть стратегически управляемым процессом и даже постоянной функцией государства. «Именно стратегия, а не разрозненные планы и программы, дает комплексно-объемное представление о содержании, структуре, основных направлениях, ценностно-целевых установках и механизмах антикоррупционной политики, существенно повышает авторитет и социально-политическую силу его противокоррупционного действия. Стратегия является надежной основой последующей разработки федеральных законов, указов, правительственных постановлений и дру-

гих нормативно-правовых актов, региональных и местных решений по противодействию коррупции и выведения из тени всех социально-неприемлемых отношений» (с.406).

Достоверность изложенных положений в рецензируемом учебнике обеспечена обширной и разнообразной эмпирической базой, статистическими данными, графическим материалом, что, несомненно, является огромным преимуществом данного издания. Работа написана в лучших традициях современной научной мысли, доступным языком, оформлена в соответствии с действующими государственными стандартами, каждый параграф сопровождается ключевыми словами, определяющими логическую структуру изложения адекватного современным вызовам материала. Читатели имеют возможность закрепить свои знания каждого раз-

дела учебника с помощью представленных контрольных вопросов и заданий. В учебник включен полный текст Концепции социального государства Российской Федерации, разработанной с участием авторов. Сегодня обучение невозможно без применения компетентностного подхода, являющегося важным связующим звеном между образовательным процессом и интересами работодателей. С компетентностным подходом при изучении дисциплины «Основы социального государства» можно также ознакомиться на страницах издания (с.458-462).

И, в завершение хотелось бы сказать, что учебник «Основы социального государства» является добротным источником знаний, а изложенные идеи дают строгие методологические ориентиры для ученых, преподавателей, студентов, аспирантов и всех тех, кто исследует проблемы социального государства.

ON THE GENESIS OF THE CONCEPT OF CONSTITUTIONAL MODEL OF SOCIAL STATE

The paper presents an analysis of the views of famous scholars on the genesis of law-based social state, its nature, functions and features. Grounds for the study of a constitutional model of social state for Russia are given.

Galina Suldina,
Doctor of Science (Economics), Professor,
Department of State Administration and Law,
MGIMO(University) under the Ministry for
Foreign Affairs of Russia
Ksenia Dorenko,
Lecturer, Department of State
Administration and Law, MGIMO(University)
under the Ministry for Foreign Affairs of
Russia

Ключевые слова:

социальное государство, правовое государство, конституционная модель социального государства, социальные гарантии, социальная ответственность, социальная политика, социально-трудовые отношения, социальное партнерство, социальный аудит, противодействие коррупции.

Keywords:

social state, law-based state, constitutional model of social state, social guarantees, social responsibility, social policy, social and labor relations, social partnership, social audit, fight against corruption.

Литература:

- ¹ См.: Лексин В.Н. Пространство власти и мир человека // Мир России. 2005. № 3. С. 41.
- ² См.: Роик В.Д. Социальное государство и гражданское общество // Человек и труд. 1996. № 11.
- ³ См.: Охотский Е.В. Стратегическая цель модернизации – современное социальное государство (доклад) // Право и управление. XXI век. 2010. № 4 (17).
- ⁴ См. подробнее: Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, 1990.