
СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Д.А. Захарьян*

Российский университет дружбы народов,
Москва, Россия

В статье представлена эволюция представлений о социальном государстве как справедливом, в основе которых лежит концепция общественного договора. В последствии Л. фон Штейном было сформулировано, что целью социального государства не является изменение классовой структуры общества и искоренение противоречий между самими классами, оно пытается сбалансировать и минимизировать противоречия, используя для этого изменения в отношении к собственности, тем самым давая возможность человеку менять свою классовую принадлежность. Основным условием существования социального государства является отсутствие противоречия его политики с интересами граждан, которое обеспечивает политическую стабильность и безопасное существование их. Центральной идеей социального правового государства становится обеспечение прав гражданина путем государственных социальных гарантий. С течением времени трансформировались функции государства и его ответственность перед гражданами: происходит размывание государственной, частной и корпоративной ответственности за предоставление и исполнение социальных услуг. В большинстве случаев социальные программы создаются государством, однако они могут быть предоставлены и со стороны коммерческих организаций. Одной из причин этого может являться развитие «общества потребления», в котором все вещи и услуги имеют материальную ценность и выгоду. Социальное государство базируется на принципе социальной справедливости распределения благ среди населения. Каждое демократическое государство стремится к тому, чтобы стать социальным. Однако это подразумевает достаточно высокий уровень доверия к власти.

Ключевые слова: социальное государство; демократия; доверие; власть; государство благоденствия; социальные реформы; функции государства; социальные программы

Становление страны как социального государства является неотъемлемой частью развития любого демократического режима государственного управления. Социальное государство представляет собой политическую систему, которая перераспределяет социальные блага таким образом, чтобы все граждане имели достойный уровень жизни. В настоящее время примерами политики социального государства могут служить различные государственные социальные программы, проводимые для повышения уровня жизни той или иной социальной группы граждан (чаще всего социально незащищенных групп). В основе социального государства лежит принцип социальной справедливости.

Классическое определение справедливости принадлежит Аристотелю: «справедливость есть равное, но не только для равных». Основы современной (либеральной) концепции справедливости были заложены Т. Гоббсом, Дж. Локком, Ш. Монтескье и т.д. Однако началом современной дискуссии о справедливости положило появление в 1971 г. работы американского философа Дж. Роулза «Теория справедливости». Основу его модели, которая называлась «справедливость как честность», легла классическая идея общественного договора, разработанная

* © Д.А. Захарьян, 2016.

Локком, Гоббсом и Руссо. Роулз писал о том, что его концепция «представляет собой попытку сформулировать принципы справедливости, которые отразили бы основные нормативные результаты, достигнутые западной мыслью за последние три столетия» [3].

Размышления на тему необходимости появления высокой доли гуманизма в управлении государством, помощи обездоленным и незащищенным слоям существовали еще у Аристотеля и Платона. Ближе в середине XIX в. теории утопистов о социальной сущности государства и теория К. Маркса о социальных регуляторах развития государственности оказались недостаточными из-за повышения важности роли социальных функций, исполняемых государством. Государство стало выступать в новом качестве и обладать новыми социальными характеристиками.

Первыми на социальное государство обратили внимание немецкие ученые XIX в.: Л. фон Штейн, Ю. Оффнер, Ф. Науманн, А. Вагнер. Само понятие «социальное государство» было введено в науку в 1850 г. немецким историком, философом и экономистом Лоренцом фон Штейном. Это было первым этапом (первой ступенью) в развитии теории «социального государства». Он считал, что любая монархия не будет иметь смысла, если будет отказываться от социальных реформ. Это послужило основой для создания теории социальной монархии, которая в дальнейшем переросла в теорию социального государства.

В определении социального государства Штейн дал новое понимание основных функций государства. Ученый говорил о том, что социальное государство «обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве» [5].

Целенаправленная политика государства, по Штейну, включает в себя в том числе проведение социальных реформ. В связи с тем что государство находится на ступень выше капитала и труда и «сильно терпит от зависимого положения низшего, чисто рабочего класса», так как численность этого класса напрямую влияет на уровень бедности самого государства.

Л. фон Штейн считал, что прямая обязанность государства — это проведение социальных реформ, направленных на положение рабочего класса, который является самым многочисленным. По мнению ученого, у государства есть все возможности для создания таких условий, при которых труд мог бы приводить к приобретению собственности рабочими. Этот путь превращает государство в социальное и позволяет обеспечить каждому человеку условия благосостояния. Основными условиями для этого является не духовное или хозяйственное богатство как таковое, а именно свободная мобильность внутри классов, которая делает это богатство достижимым для каждого человека [7].

Стоит отметить, что целью социального государства не является изменение классовой структуры общества и искоренение противоречий между самими клас-

сами. Социальное государство пытается сбалансировать и минимизировать эти противоречия, используя для этого изменения в отношении к собственности человека, тем самым давая ему возможность менять свою классовую принадлежность. Социальное государство стремится к тому, что сгладить межклассовые противоречия и различия, сбалансировать их. Классовая мобильность помогает людям путем изменения отношения к собственности практически свободно менять свою классовую принадлежность.

Для государства очень важным является выполнение своих социальных функций — это служит гарантом его целостности и мирного существования общества. Однако важным моментом является то, что интересы общества нужно не подчинять, а искать консенсус с ними и гармоничное разрешение противоречий. Если этого консенсуса найдено не будет, и государство не сможет выполнять свои социальные функции, то появляется риск возникновения гражданской войны и власти физических лиц, которая убивает государство как целостность [7].

Согласно Штейну, основными задачами социального государства являются: 1) помощь, тем, кто чего-то лишен; 2) помощь в осуществлении межклассовой мобильности. На основе этого он выводит три управленческие функции социального государства: способствование юридически свободной межклассовой социальной мобильности; забота об общественной нужде, которая призвана обеспечить каждой личности физические условия самостоятельности; содействие труду, не обладающему капиталом, в достижении хозяйственной самостоятельности, например через вспомогательные кассы, страховое дело, самопомощь в форме союзного строя неимущих [7].

Штейн считал, что социальную справедливость в обществе может гарантировать лишь государство. В этом контексте он выделил основные характеристики такого государства:

— поддержание абсолютного равенства в правах своих граждан (как отдельных личностей, так и классов, наций). Они вправе требовать от государства выполнение его обязанностей и предоставления благ всем в равной степени (экономических, научных и т.д.). Штейн писал следующее: «внешним правовым проявлением сущности социального государства являются те социальные обязанности государства перед гражданами, которые, как правило, закрепляются на конституционном уровне в виде системы прав человека и гражданина. Именно обязанность государства заботиться о своих гражданах, а не сама забота, составляет главное принципиальное отличие социального государства от всякого другого» [4]. Таким образом, основной отличительной чертой социального государства является принятие на себя социальных обязанности обеспечения своих граждан;

— использование власти для выполнения своих функций. Она нужна в случае, когда социальные реформы возможно провести только с помощью государственного принуждения. Так, например, при распределении бюджета для социальных программ на первый план могут выйти интересы более сильных и влиятельных членов общества. Не смотря на то, что сама программа будет нацелена скорее на незащищенные слои населения. Благодаря обладанию высшей властью госу-

дарство может бороться с заинтересованными членами, которые, как и все остальные, должны подчиняться государству, являясь его гражданами;

— заинтересованность самого государства в выполнении взятых на себя обязанностей. Целью любого государства является сохранение своей целостности и поддержание существующего политического и социального строя. Соответственно, государство стремится к тому, чтобы его граждане были удовлетворены уровнем и качеством своей жизни. Это помогает избежать классовых противоречий, предоставить возможность развития своим гражданам, а также сохранить целостность и стабильность самого государства.

Иначе говоря, когда целостности государства угрожают революционные изменения, власть принимает решение о предоставлении каждому гражданину условий или гарантий достойного существования. Именно благодаря принятию такого решения государство становится социальным [4].

Государство стремится к тому, чтобы власть чувствовала себя в безопасности, а оно само сохраняло политическую и социальную стабильность. Однако по мнению Штейна, оно не должно останавливаться в своем развитии после того, как станет социальным государством. На развитие государства влияют все его граждане, чем меньше они развиты, тем меньше развито само государство. Все цели, поставленные государством, должны быть реальными и осуществимыми, удовлетворять все потребности и мечты граждан невозможно. В этом контексте стоит говорить о совпадении интересов государства и общества. Штейн полагал, что главной целью государства является сохранение его социально-политической стабильности через установление баланса между общественными интересами. Эта цель включает снижение остроты вопроса о социальном неравенстве через обеспечение достойной жизни всем гражданам. Основным условием существования социального государства является отсутствие противоречия его политики с интересами граждан, которое обеспечивает политическую стабильность и безопасное существование в нем граждан.

С течением времени и внедрением социального государства в практику правления его социальные функции стали одним из способов удовлетворения потребностей общества, одновременно порождая новые потребности. Остальные способы удовлетворения социальных потребностей разделяются на два фронта: либо переходят к государству (страхование), либо становятся общественными (благотворительность).

Одновременно с термином «социальное государство» в 80-е гг. XIX в. в Германии появляется другой термин — «государство благоденствия», политика которого направлена на улучшение жизни своих граждан. Однако в общем смысле «государство благоденствия» становится синонимом социальному и подразумевает наделение государства социальной ответственностью. В 1930 г. понятие «социального государства» было соединено с понятием «правового государства», результатом этого симбиоза стало образование понятия «социального правового государства» (Г. Геллер). Центральной идеей социального правового государства становится обеспечение прав гражданина путем государственных социальных гарантий.

Закрепление за государством социальных функций произошло после установления связи между социальным государством и его правовой природой. В этот момент социальные функции государства выходят на первый план и становятся ведущими для осуществления внутренней политики. Личные права человека становятся основополагающими для формирования власти, политической природы государства и его социальных функций, которые избираются самими гражданами. В этот же момент происходит окончательная передача социальных функций от общества к государству и признание их на правовом уровне.

Русский ревизионистский марксизм (П.Б. Струве, А.С. Изгоев, Б.А. Кистяковский), который акцентировал внимание на том, что социальное государство стоит рассматривать как «социально-правовое государство, или социально справедливое государство», выдвинул идею обусловленности социального государства. В 1909 г. Б.А. Кистяковский ввел в обиход понятие «социалистическое правовое государство», в основе которого лежали принципы естественного права.

Правовое обоснование существования социального государства стало большим толчком для развития представлений о его социальной сущности. Приобретение социальным государством правового обоснования стало большим толчком для развития представлений о государстве и о его социальной сущности. Дальнейшая трансформация государственных социальных функций произошла благодаря формальному закреплению таких понятий, как равенство, солидарность и права. Этот этап можно назвать второй ступенью в развитии понятия социального государства (первой ступенью была теория Лоренца фон Штейна).

Начало следующему этапу развития представлений о социальном государстве положил У. Беверидж (английский политический деятель и экономист), выступив с докладом парламенту Великобритании «Полная занятость в свободном обществе» (План Бевериджа по социальному обеспечению) в 1942 г. В докладе автор рассказывал об основных принципах «государства благосостояния» и выдвигал гипотезу о гарантированном едином национальном минимальном доходе. Основой была тесная связь социальной политики с государственной экономической политикой, нацеленной на обеспечение полной занятости граждан. С этого времени термин «государство благосостояния» — *«welfare state»* — стал синонимом социального государства в англоязычных странах [2].

В период до 60-х гг. происходило углубление теории социального государства, или государства благоденствия, а также — практическая реализация идеи социального государства на национальном уровне. Одним из проявлений исполняемых государством социальных функций на данном этапе стало предоставление социальных услуг.

Начиная с середины 40-х и по 60-е гг. XX столетия становление социального государства можно выделить в особый этап, который является этапом социальных услуг и связан с приобретением государством абсолютно новых для него социальных функций. Государство берет на себя ответственность за исполнение следующих социальных обязательств: обеспечение рабочих мест для населения, создание доступной среды для инвалидов, создание программ по реабилитации неко-

торых социальных групп, создание государственных программ по обеспечению достойных условий для жизни отдельных категорий населения.

Иными словами, новой функцией государства становится предоставление социальных услуг. Их особенностью является попытки компенсировать индивиду его невозможность достижения определенных стандартов жизни. Государство формирует условия для достижения индивидами этого стандарта, причем давая равные возможности для всех социальных групп. При этом на государстве лежит ответственность за соблюдение этой функции, из-за которой может происходить своеобразное навязывание гражданам принятых в общества стандартов.

Важность этапа формирования социальных услуг обусловлена переходом государства от пассивной социальной политики к активной [2]. В этот период протекает осознание государством его социальной роли и важности исполнения социальных функций на государственном уровне. В течение 50 лет произошло признание за государством социальных функций и их правовой узаконивание как неотъемлемых атрибутов государства (например, как право и демократия).

Впервые природа социальным государством себя провозгласила Федеральная Республика Германии в 1949 г. Она внесла в свою конституцию поправку о том, что «Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным правовым федеративным государством» (Sozialer Rechtsstaat). Такая поправка означала, что основой для функционирования нового государства выступают принципы социальности, а власть нацелена на обеспечение достойного уровня жизни и удовлетворение потребностей своих граждан. Позднее социальным государством себя провозгласила Франция, Швейцария и Швеция. В последствие к ним присоединились Турция и Испания. После внесения поправок в государственный статус многие политические партии стали пропагандировать принцип социальности в своих предвыборных компаниях, обещая электорату лучшую жизнь без всяких нужд.

Чуть позже появляется новое понятие «государства благоденствия». По смыслу оно схоже с понятием «социальное государство», однако, как уже было сказано ранее, с течением времени они стали трактоваться по-разному. Это связано прежде всего с национальными особенностями каждого отдельного государства, менталитетом и методами реализации социальных функций государства.

В период с 60-х по 90-е гг. XX в. понятие «государство благоденствия» сменяется понятием «государство всеобщего благоденствия», трактовка которого отличается от понятия социального государства. Государство всеобщего благоденствия своей целью имеет достижение относительно равного высокого уровня качества жизни всех без исключения граждан. Эта идея становится доминирующей в идеологии и в социальной практике развитых государств, а понятие «государство всеобщего благоденствия» в этот период становится ведущим, отодвинув на второй план понятие социального государства.

Период с конца 50-х и до середины 80-х гг. XX в. можно обозначить как четвертый этап развития социального государства — этап всеобщего благоденствия. Однако в официальной политике в этот период чаще употребляют термин «со-

циальное государство», что связано с двумя основными причинами: 1) «Социальное государство» является исторически более ранним и наиболее устоявшимся понятием, которое впоследствии становится обобщенным родовым понятием всего синонимического ряда, обозначающего данный государственный тип; 2) «Социальное государство» воспринималось скорее в негативном контексте, нежели «государство всеобщего благоденствия». В последнем акцент делался на принцип всеобщей компенсации, что было более нейтральным для восприятия, так как связано с выполненными для государства задачами, а следовательно, и являлось более предпочтительным с политической точки зрения [2].

На фоне резкого повышения уровня жизни в развитых странах в 50—60-е гг. возникает идея «государства всеобщего благоденствия», когда система страхования социальных рисков приобретает всеобщий масштаб и фактически полностью компенсирует неопределенность будущего. Такое государство может хорошо поддерживать гражданскую сплоченность и помогать реализовывать основные социалистические принципы, благодаря стремлению к обеспечению высокого уровня всех своих граждан. Все остальные функции, задачи и цели (политические, экономические) государства подчинялись именно этому стремлению. Государство всеобщего благоденствия можно назвать конечным продуктом системы социального страхования, которая обеспечивала социализацию традиционных рисков, в том числе главного — риска потери доходов.

В теоретическом плане переход к государству всеобщего благоденствия сулил отказ от модели социального государства, для которой характерно установление жесткой связи между уровнем социальной защиты и успешностью профессиональной деятельности, и переход к реализации принципов распределительной справедливости. Коммутативная справедливость базируется на принципе правомерных ожиданий и предполагает правовую определенность статуса участников общественных отношений и «заключается в формальном равенстве прав», она основывается на принципе взаимности и следует правилу «каждому по заслугам». Корректирующая справедливость ставит своей целью экономическое равенство. Ее основным принципом является перераспределение благ между богатыми и бедными слоями населения и следует правилу «каждому по потребности». В этом случае необходимо вмешательство со стороны государства, в то время как коммуникативная справедливость может осуществлять свои принципы самостоятельно. Система социального страхования государства всеобщего благоденствия основывается на принципе равенства и механизме перераспределения через сверх понимание солидарности. Благодаря солидарности главной функцией государства становится перераспределение благ между гражданами.

Безусловно, социальные программы создаются в большинстве случаев самим государством, однако страхование может быть предоставлено со стороны коммерческих организаций. Одной из причин этого может являться развитие «общества потребления», в котором все вещи и услуги имеют материальную ценность и выгоду.

Факт развития современного общества потребления, про которое в своих трудах писал Жан Бодрийяр, оказывает влияние не только на преобладание коммер-

ческой сферы услуг, но и на функционирование государственной сферы. Часть граждан в России считают, что власть действует исключительно в своих интересах, но не в интересах граждан страны. Из-за этого государственные и социальные программы часто сталкиваются с проблемой их неприятия со стороны общества. Одним из факторов такой реакции на нововведения государства является отсутствие достаточного количества информации, которая могла бы делать действия властей более прозрачными и рассказывать населению про новые программы и возможности. Однако, по данным ВЦИОМ, отношение к органам государственной власти постепенно улучшается, по сравнению с предыдущими годами (см. табл. 1). Особенно резкий скачок доверия к власти можно наблюдать, начиная с 2014 г., что можно связать с событиями на Украине и присоединением Крыма [1].

Таблица 1

**Динамика оценок одобрения и неодобрения
деятельности государственных институтов (1)**

	Ноябрь 2013			Ноябрь 2014			Ноябрь 2015		
	+	-	0	+	-	0	+	-	0
Президент РФ	59,1	31,1	9,8	86,2	8,4	5,4	88,3	7,5	3,8
Правительство РФ	45,1	41,0	13,9	64,0	22,8	13,2	63,5	25,9	10,6
Госдума РФ	34,5	47,9	17,6	45,3	30,1	24,6	52,6	30,1	17,3
Совет Федерации	33,9	37,3	28,8	43,9	23,9	32,2	53,4	21,2	25,4

В настоящее время в СМИ все чаще можем услышать о тех или иных программах, создаваемых государством для своих граждан (например, социальная программа «Доступная среда» или программа «Материнский капитал», программы Пенсионного фонда РФ). Эти попытки вовлечения и просвещения общества делают действия властей, в том числе и расход бюджетных средств, более прозрачными и понятными для граждан, что в свою очередь влияет на уровень доверия к государственным институтам власти [6]. Стоит отметить, что для обеспечения государственных целевых программ используется программно-целевой принцип распределения бюджета. Его суть заключается в группировке бюджетных средств таким образом, чтобы каждая программа имела свою закрепленную статью расходов. Благодаря такому планированию бюджета обеспечивается прозрачность расхода государственных средств, показывая то, на что конкретно они идут.

Таким образом, с течением времени изменялся подход к определению социального государства, трансформировались его функции и его ответственность перед гражданами. Если раньше основной целью социального государства являлось улучшение качества жизни всего населения со стороны государства, то в наше время происходит размывание государственной, частной и организационной (организации, ассоциации) ответственности за предоставление и исполнение социальных услуг.

ПРИМЕЧАНИЕ

- (1) Данные представлены на основании всероссийских опросов «Омнибус». В каждом опросе принимали участие 1600 человек в 130 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] ВЦИОМ: «Одобрение деятельности государственных институтов». URL: http://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennyh_institutov.
- [2] *Калашиников С.В.* Очерк теории социального государства. М., 2006.
- [3] *Канарш Г.Ю.* Социальная справедливость: философские концепции и российская ситуация. М., 2011.
- [4] *Кочеткова Л.Н.* Теория социального государства Лоренца фон Штейна // *Философия и общество*. 2008. Вып. 3.
- [5] *Милецкий В.П.* Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России // *Политические процессы в России в сравнительном измерении* / Под ред. М.А. Василика, Л.В. Сморгунова. СПб., 1997.
- [6] *Пузанова Ж.В., Захарьян Д.А.* Общественная палата Российской Федерации как инструмент взаимодействия общества и власти: подходы к оценке эффективности деятельности // *Вестник РУДН. Серия: Политология*. 2014. № 2.
- [7] *Штейн Л. фон.* Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб., 1874.

WELFARE STATE: MILESTONES OF DEVELOPMENT AND THE CURRENT STATUS

D.A. Zakharyan

Peoples' Friendship University of Russia,
Moscow, Russia

The article describes the evolution of ideas about the social state as a fair state based on the concept of the social contract. L. von Stein argues that the purpose of the welfare state was not changing the class structure of society and the elimination of the contradictions between the classes, but rather balancing and minimizing conflicts with the help of property transformations allowing a person to change one's class affiliation. The main condition for the existence of the welfare state is its policies compliance with the interests of citizens, which provides political stability and social security. The central idea of the welfare constitutional state is that the rights of citizens are guaranteed by the state. The functions of the state and its social responsibilities were transforming over time mainly due to the erosion of state, private and corporate responsibility for providing social services. In most cases, the social programs are developed by the state, but they can also be provided by commercial organizations in the "consumer society", in which all things and services have a material value and benefit. The welfare state is based on the principle of social justice in the distribution of wealth among the population, thus, every democratic state seeks to become a welfare state, which implies a high level of confidence in the government.

Key words: welfare state; democracy; confidence; power; social reforms; functions of the state; social programs

REFERENCES

- [1] VCIOM: "Odobrenie dejatel'nosti gosudarstvennyh institutov" [Public approval of the state institutions activities]. URL: http://shhciom.ru/neshhs/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennyh_institutov

- [2] *Kalashnikov S.V.* Oчерk teorii social'nogo gosudarstva [Essay on the Welfare State Theory]. M., 2006.
- [3] *Kanarsh G.Ju.* Social'naja spravedlivost': filosofskie koncepcii i rossijskaja situacija [Social Justice: Philosophical Theories and the Situation in Russia]. M., 2011.
- [4] *Kochetkova L.N.* Teoriya social'nogo gosudarstva Lorenza von Steina [L. von Stein theory of welfare state]. Filosofija i obshhestvo. 2008. Vyp. 3.
- [5] *Miletskiy V.P.* Social'noe gosudarstvo: jevoljucija idej, sushhnost' i perspektivy stanovlenija v sovremennoj Rossii [Welfare state: The evolution of ideas, the essence and prospects for formation in contemporary Russia]. Politicheskie processy v Rossii v sravnitel'nom izmerenii. Pod red. M.A. Vasilika, L.V. Smorgunova. SPb., 1997.
- [6] *Puzanova Zh.V., Zahar'jan D.A.* Obshhestvennaja palata Rossijskoj Federacii kak instrument vzaimodejstvija obshhestva i vlasti: podhody k ocenke jeffektivnosti dejatel'nosti [Public Chamber of the Russian Federation as a tool of interaction between society and the authorities: Approaches to assess its effectiveness]. Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Serija: Politologija. 2014. No 2.
- [7] *Stein L. von.* Uchenie ob upravlenii i pravo upravlenija s sravneniem literatury i zakonodatel'stv Francii, Anglii i Germanii [The Doctrine of Management and the Right to Administer with the Comparison of Literature and Legislation of France, England, and Germany]. SPb., 1874.