

СОВРЕМЕННОЕ ОБЩЕСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО В РОССИИ: ДВАДЦАТЬ ЛЕТ СПУСТЯ

Л.Н. Кочеткова

Кафедра философии, социологии и политологии
Московский государственный технический университет радиотехники,
электроники и автоматики (МГТУ МИРЭА)
пр. Вернадского, 78, Москва, Россия, 119454

Статья посвящена анализу реализации принципов социального государства в современной России. Автор показывает, что предпринимаемые в условиях экономического кризиса теоретические и практические попытки отказа от институтов социального государства противоречат Конституции РФ и могут привести к негативным социальным последствиям. В статье делается акцент на ценностном значении социального государства и формировании на этой основе нового общественного идеала.

Ключевые слова: социальное государство, социально-правовое государство, социальные стандарты, социальные гарантии.

В настоящее время отечественное экспертное сообщество все чаще связывает перспективу перехода России к ускоренным темпам модернизации и инновационному развитию с пересмотром программы социального государства. Некоторые специалисты утверждают, что экономическому развитию нашей страны мешает перегруженность бюджета социальными обязательствами и приводят в пример Китай, где нет институтов социального государства, и при этом страна демонстрирует высокие темпы экономического роста. Не случайно ректор Высшей школы экономики Я.И. Кузьминов прямо заявляет: «Модернизация социального государства в России — первая по актуальности задача. Все остальные модернизации прямо зависят от ее успеха или неуспеха» [5].

Действительно ли существует «опасность» социальной направленности государства? Это особенно важно определить в тот момент, когда в отечественной научной литературе все чаще слышатся призывы отказаться от институтов социального государства. Например, в одной из статей авторитетного российского журнала «Отечественные записки» делается такой вывод: «Идеология и практика социального государства представляет фундаментальную угрозу существованию

России. Ее устранение должно стать общенациональным делом. Общество должно отказаться от этой идеологии, поэтапно и полностью демонтировать институты социального государства» [4. С. 76]. Подобные утверждения, по сути, требуют пересмотра действующей Конституции РФ, в которой на высшем законодательном уровне Россия провозглашена социальным государством.

Для обсуждения этой темы есть хороший информационный повод. В 2013 г. исполняется 20 лет со дня принятия Конституции РФ, в которой впервые в истории России зафиксировано: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [1. Ст. 7]. Для начала обратимся к истории вопроса.

В мае 1993 г. по поручению Конституционного совещания в Академии труда и социальных отношений был созван Конгресс на тему «Человек, социальная политика, социальное партнерство». По итогам Конгресса было внесено предложение утвердить модель социального государства в качестве конституционного устройства России.

Данное предложение было воспринято неоднозначно. С одной стороны, его активно поддержали делегаты от Федерации независимых профсоюзов России, ученые и ряд депутатов. С другой стороны, было немало противников конституционного закрепления модели социального государства. Самые острые разногласия касались распределения прав и полномочий между ветвями власти, а в отношении положений о правах и свободах человека разногласий не было. Наконец, в результате референдума 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации была принята с утверждением конституционной нормы о социальном государстве.

В качестве социальных прав в Основном законе РФ получили конституционное закрепление следующие права:

— право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34);

— право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ст. 35);

— трудовые права, в том числе право на отдых (ст. 37)

— право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39);

— право на жилище (ст. 40);

— право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41);

— право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42);

— право на образование (ст. 43);

— право на свободу творчества (ст. 44);

— право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст. 44).

К социальным правам также следует отнести и право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, закрепленное в ст. 29 Конституции РФ. Это лишь те права, которые наиболее непосредственным образом воплощают цели социального государства по созданию «условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». «Законодательное закрепление социальных прав в Конституции государства является важнейшим критерием, который позволяет рассматривать данное государство как социальное» [3. С. 172].

Однако правовое закрепление социальных прав — это важный, но не единственный критерий наличия социального государства. Большое значение имеет то, в какой мере обеспечены предоставляемые государством гарантии социальных прав. Степень реализации социальных гарантий определяется множеством факторов, среди которых можно выделить политические, экономические, организационно-управленческие, экологические и др.

К сожалению, даже спустя 20 лет после провозглашения России социальным государством о высоких социальных гарантиях в нашей стране говорить не приходится.

Сложность становления социального государства в России состояла в том, что смена ценностей и моделей развития происходила одновременно с разрушением прежней институциональной системы. Практически вся система социальных институтов, регулирующих социально-экономические отношения, была разрушена. Основная проблема того периода состояла в неподготовленности общества к восприятию новой системы общественных отношений. Результатом либерализации курса государственного управления стало резкое падение уровня производства. К началу 1995 г. уровень производства сократился почти вдвое, составив 53% от уровня 1990 г. [6. С. 4—5]. Кардинальным образом изменились сферы приложения квалифицированного труда: большая часть людей с высшим и средним профессиональным образованием перетекла из сферы производства в сферу коммерции и предпринимательства, занявшись менее квалифицированным, но более высокооплачиваемым трудом. Та же участь постигла сферы образования и медицины, оказавшиеся в упадке. В целом поведение населения в эти годы приобрело адаптивный характер.

Следствием данных процессов стало появление новых социально *уязвимых* категорий населения, нуждающихся в социальной помощи, но не получающих ее из-за отсутствия необходимых механизмов. В значительной мере экономическая политика государства перекладывала бремя реформ на плечи наименее обеспеченных социальных групп путем системы налогообложения и распределения богатств.

Таким образом, социальная политика оказалась «заложницей» макроэкономической стратегии и тактики. Организационные формы системы здравоохранения, среднего и высшего образования, других институтов, реализующих социальную политику, устарели и утратили свою инерционную силу. По сути, за первые 5—6 лет реформ не было предпринято никаких шагов по реформированию отраслей социальной сферы.

Реальное обеспечение социальных гарантий, предоставленных государством в форме законодательных установлений, находилось на чрезвычайно *низком* уровне: реальная ситуация в сфере реализации социальных прав шла прямо вразрез с закрепленными в Конституции и законах правовыми гарантиями. Население России оказалось в радикально новой ситуации, характеризующейся беспрецедентно высоким уровнем всех видов *социальных рисков*. Прежняя социалистическая система социальной защиты не могла противодействовать резко возросшим по своим масштабам социальным рискам. Основным институтом социальной защиты выступало государственное социальное обеспечение, однако в изменившихся условиях сфера государственного социального обеспечения резко сократилась из-за значительной зависимости (более чем на 60%) от государственного бюджета.

Встала задача развития системы *социального страхования* для распределения наиболее массовых социальных рисков между работниками, работодателями и государством. Для решения этой задачи в начале 1990-х гг. была разработана законодательная база социального страхования, созданы государственные внебюджетные социальные фонды: 1) Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР), 2) Федеральный и региональные фонды обязательного медицинского страхования (ФОМС), 3) Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС) и 4) Государственный фонд занятости (ГФЗ). Именно эти фонды существенно облегчили адаптацию населения к рынку, обеспечили социальную и политическую стабильность, несмотря на грандиозные экономические потрясения, заложили основы построения социального государства.

При этом не вызывает сомнений, что формирование эффективной системы социального страхования в нашей стране еще далеко не завершено. Специалисты оценивают состояние дел в данной сфере лишь как робкие и непоследовательные попытки создания системы социального страхования, а с начала 2000-х гг. практика пошла фактически в обратном направлении, и «ныне действующая система социальной защиты является страховой главным образом по своему названию» [2].

В 2001 г. был ликвидирован Государственный фонд занятости населения, главной функцией которого было социальное страхование в связи с безработицей; затем были отменены страховые отчисления работников в Пенсионный фонд России, а ставка подоходного налога повышена с 12% до 13%. При этом накопленные пенсионные средства работников были ликвидированы без сохранения каких-либо обязательств со стороны государства перед застрахованными. Страховые взносы работодателей (в пользу работников) в государственные внебюджетные фонды были заменены в 2001 г. на единый социальный налог (ЕСН). Тем самым этим платежам был придан *налоговый* характер, что противоречит сути социального страхования. Средства, вносимые в качестве налога, утрачивают свое целевое предназначение. По своей природе социальное страхование основывается на принципах возмездности и эквивалентности. Страховые платежи и выплаты должны быть связаны с заработной платой конкретных работников.

Поскольку средства, выплачиваемые в качестве налога, поступают в федеральный бюджет, это позволяет федеральным финансовым органам использовать данные средства не по назначению, что противоречит рекомендациям Междуна-

родной организации труда и российскому законодательству. Так, согласно ст. 16 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» бюджеты фондов обязательного социального страхования не входят в состав федерального бюджета. Именно для того, чтобы «обойти» это законодательное установление, страховые взносы были заменены на единый социальный налог.

Негативные последствия изменения страховой природы взносов и замены их на налоговый способ формирования доходов для системы социального страхования проявляются в снижении финансовой устойчивости бюджетов государственных внебюджетных фондов, что, в свою очередь, влечет *снижение* уровня социальных гарантий в системе социального страхования и *понижение* уровня социальной защиты застрахованных.

Данная тенденция ведет к *ликвидации* страховых механизмов и реанимации социалистической модели государственного социального обеспечения, основанной на дотациях из федерального бюджета. Однако пока рано говорить о том, что в России произошел возврат к государственному социальному обеспечению социалистического типа, поскольку размер дотаций из государственного бюджета в настоящее время в десятки раз меньше, чем это было в советское время. В итоге, по мнению специалистов из Комитета Совета Федерации по социальной политике, получился своего рода гибрид, вобравший в себя элементы и механизмы социальной помощи, государственного социального обеспечения, социального страхования и личного страхования (накопительная часть пенсионной системы), который с точки зрения экономических законов не имеет каких-либо перспектив на развитие в дальнейшем.

Думается, что в основе этой тенденции лежат и культурно-идеологические факторы, а именно отсутствие развитой культуры социального страхования в нашей стране, что выражается в незнании основных принципов данного института социальной защиты. Традиционный для нашей страны взгляд на социальную защиту как прерогативу государства по-прежнему сохраняется, несмотря на то, что государство уже не только не дотирует социальное страхование, но нередко и само использует страховые ресурсы на нестраховые цели.

Для адекватного понимания и принятия населением института социального страхования необходимо такое состояние менталитета нации, которое сочетало бы персональную ответственность личности за свое благосостояние и коллективную (солидарную) взаимопомощь.

Задача формирования института социального страхования уже однажды в истории стояла перед нашей страной. Это было в начале прошлого века, в период демократических преобразований. Однако революция 1917 г. помешала становлению этого института, и формирование системы социальной защиты пошло по пути государственного социального обеспечения. Это способствовало восстановлению и закреплению патерналистской модели социальной защиты, разложение которой началось в России в связи с развитием в ней капиталистических отношений.

Недооценка социального страхования в России в значительной мере обусловлена и определенным повышением уровня жизни, которое началось с конца

1990-х гг. Рост экономики России, начиная с 2000 г., составлял в среднем 7% ежегодно, что превышает показатели большого количества развитых стран и стран с переходной экономикой. Рост реальных доходов населения составлял в 2004 г. 5,5%; в 2005 году около 9%. Такая тенденция преобладает вплоть до сегодняшнего дня.

За последнее десятилетие уровень жизни россиян повысился более чем вдвое, и хотя социальное неравенство по-прежнему велико, эта проблема уже не воспринимается столь остро. Если для периода начала реформ была характерна ориентация на развитые капиталистические страны, стремление подражать им, заимствуя типичные для них институты, в том числе институт социального страхования, то по мере возрождения экономического могущества государства опять возникает вера в «особый путь» России и отказ от использования западного опыта. В этом аспекте первый удар приняли на себя институты социального государства, прежде всего институт социального страхования, с которого начиналось становление социального государства в европейских странах.

Уже в 2000 г. в процессе разработки «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года» был сформулирован приоритет так называемой *субсидиарной концепции* социального государства. В этой программе выражена мысль о том, что в настоящее время система социальной поддержки, основу которой составляют социальные трансферты, субсидии на товары и услуги, а также категориальные льготы, принципиально неспособна решать задачи перераспределения ресурсов в пользу наиболее нуждающихся домохозяйств.

Данная мысль была воспринята рядом ученых и политиков как попытка поставить под сомнение саму идею социального государства. Отчасти причиной такой оценки послужила терминология программы. В проекте документа было сказано буквально следующее: «*вместо* социального государства (патернализма) создается субсидиарное государство, которое обеспечивает социальные гарантии в той мере, в которой общество не может этого сделать самостоятельно» [8]. Таким образом, принцип субсидиарности был противопоставлен не патернализму социалистического типа, а самому социальному государству.

Многие ученые и общественные деятели не без оснований увидели в разработанной и принятой «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года» попытку *отказа* от социального государства и замены его либеральной утопией монетаристского толка. На практике это могло привести к социальной катастрофе, когда подавляющее большинство граждан оказалось бы лишенным всякого социального и пенсионного обеспечения.

Интересно отметить, что в споре о модели социального государства как противники, так и сторонники принципа субсидиарности используют одни и те же аргументы. Так, сторонники социального государства, критикуя субсидиарную концепцию государства, утверждают, что социальное государство в благополучных западных странах, возможно, порождает патернализм и иждивенчество, но не в сегодняшней России. У нас миллионы людей хотят, но не имеют возможности работать, потому что не хватает рабочих мест. В таких условиях государству бросать своих граждан на произвол судьбы и делать вид, что оно здесь совершенно не причем, просто безнравственно.

С другой стороны, в пользу субсидиарной концепции приводится тот же самый аргумент: пока Россия бедна, концепция субсидиарного государства для нее наиболее реалистична, так как государство не в состоянии взять на себя роль единственного социального гаранта прав и свобод личности. В таких условиях необходимо развивать стимулы, побуждающие каждого гражданина стремиться к самостоятельному решению своих проблем, тем самым внося посильный вклад в развитие общества. Нереалистично требовать от государства того, что оно не в состоянии обеспечить.

На наш взгляд, этот спор носит чисто терминологический характер, причем обе позиции терминологически некорректны. Принцип субсидиарности вполне *совместим* с принципами социального государства. Субсидиарное государство является одним из методов реализации принципов социального государства, основанным на признании больших полномочий местного самоуправления. По сути, субсидиарное государство — это не антипод социального государства, а способ его воплощения, который достаточно хорошо зарекомендовал себя в разных странах. На наш взгляд, вся эта терминологическая путаница является попыткой «увести» общественное сознание подальше от идеи социального государства и ответственности государства перед своими гражданами.

Подводя итоги развития российского государства за последние 20 лет, отметим, что пока в России можно говорить лишь о наличии необходимых *предпосылок* становления социального государства. К таковым можно отнести свободную рыночную экономику, частную собственность на средства производства, классовую структуру общества, наличие мощного государственного сектора в экономике и сильные позиции государства в управлении обществом.

Важной предпосылкой социального государства является конституционное закрепление принципа социального государства, а также основных социальных прав и в целом выраженная тенденция к построению в нашей стране правового государства. К предпосылкам следует отнести и наличие исторически конкретных ориентиров социальной политики. В качестве таковых выступают недавний опыт советской системы социального обеспечения и большие достижения в плане социальных гарантий западных моделей социального государства.

При этом стоит заметить, что в восприятии данных ориентиров наблюдается ярко выраженная идеализация, к которой склонно не только население, но и ученые. Часто не учитывается, что социальная политика социалистического государства имеет принципиально иную экономическую природу, нежели социальное государство, а добиться высоких результатов, к которым шло западное «государство всеобщего благосостояния» практически с конца XIX в., быстрыми темпами невозможно.

Главной стратегической задачей сегодня остается переход от конституционного провозглашения принципов социального государства к выработке и внедрению механизмов их реализации. Необходимым условием практической *реализации* принципов социального государства является принятие честных социальных стандартов, которые переводят абстрактные понятия «достойной жизни» и «сво-

бодного развития человека», закрепленные в Конституции РФ в качестве целей социального государства, на понятный для всех язык цифр и конкретных положений. Содержание социальных стандартов должно стать предметом серьезных переговоров между работодателями и представителями наемного труда, и только после этого они должны санкционироваться государством в лице законодательных органов власти.

К социальным стандартам, ориентированным на обеспечение минимальных социальных гарантий граждан, традиционно относят: прожиточный минимум отдельных категорий населения; минимальный размер оплаты труда; минимальный размер пенсий; минимальный размер ряда социальных пособий; нормы обеспечения бесплатным образованием и медицинскими услугами; нормативы социального обслуживания инвалидов, престарелых, детей, оставшихся без попечения родителей, и др. лиц; нормативы обеспечения жильем и его доступность; форму типового трудового контракта для молодежи и профессионалов. К сожалению, установленные на сегодняшний день в РФ социальные стандарты не могут обеспечить ни «достойную жизнь», ни «свободное развитие человека». В этой ситуации важную роль может сыграть гражданское общество, призванное контролировать государство.

В условиях системного мирового кризиса принципиальный отказ от институтов социального государства влечет за собой снятие последних ограничений перед стихийностью и несбалансированностью рыночной экономики, что приводит к очевидным негативным социальным последствиям. Неизбежное снижение социальных гарантий государства обусловило небывалый накал политической борьбы, как в нашей стране, так и за рубежом. Гражданское общество вновь требует от государства социальной справедливости, равных возможностей и поддержки в тяжелых экономических условиях.

Несмотря на то, что в новой «Стратегии развития Российской Федерации до 2020 года» отсутствует термин «социальное государство» и говорится лишь о необходимости «перехода экономики на инновационную социально-ориентированную модель развития» [7. С. 5], у России остается определенный шанс стать социальным государством. Воспользуемся ли мы этим шансом, зависит от того, будет ли социальное государство воспринято как *ценность* и *общественный идеал*, для реализации которых необходима совместная деятельность гражданского общества, стремящегося самостоятельно строить свою жизнь, и политической элиты, оправдывающей свое существование только через реализацию права каждого человека на достойную жизнь и свободное развитие.

В условиях идеологического вакуума, заполняемого «гламурными» образами и антигуманными националистическими лозунгами, именно идеал социального государства, понимаемый как институционализированный классовый компромисс, имеющий своей основой активное создание властью возможностей для удовлетворения материальных и духовных потребностей индивидов в условиях демократии, способен объединить российское общество и стать фундаментом его инновационного развития в XXI в.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Конституция РФ (Основной закон). — М.: Республика, 1993.
- [2] Концепция совершенствования системы социального страхования в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. — 2005. — № 13 (265).
- [3] *Кочеткова Л.Н.* Социальное государство: философский анализ сущности // *Личность. Культура. Общество*. — 2009. — Т. XI. — Вып. 1. — № 46—47.
- [4] *Кузнецов Ю.* Роковой выбор // *Отечественные записки*. — 2003. — № 3.
- [5] *Кузьминов Я.И.* Мы должны четко определить, на чьи интересы предлагаем наступить // *Коммерсантъ*. — 2011. — № 26.
- [6] *Некипелов А.Д.* Российские реформы: результаты и перспективы // *Проблемы прогнозирования*. — 1995. — № 4.
- [7] Стратегия инновационного развития Российской Федерации до 2020 года «Инновационная Россия». URL: www.economy.gov.ru
- [8] Стратегия развития Российской Федерации до 2010 года // Фонд «Центр стратегических разработок» под рук. Г.О. Грефа. URL: www.kommersant.ru/documents

A SOCIAL STATE IN RUSSIA: TWENTY YEARS LATER

L.N. Kochetkova

Chair of Philosophy, Sociology and Political Science
Moscow Technical University of Radioengineering,
Electronics and Automation (MSTU MIREA)
Vernadsky pr., 78, Moscow, Russia, 119454

The article is devoted to the implementation of the welfare state principles in modern Russian politics. The author argues that the theoretical and practical attempts in the context of the economic crisis aimed at getting rid of the welfare state institutions contradict the Russian Constitution and may therefore cause adverse effects in politics as well as society. The article emphasizes the value of the welfare state in the formation of the new social ideal.

Key words: the welfare state, social-legal state, social standards, social benefits.

REFERENCES

- [1] Konstitucija RF (Osnovnoj zakon). — M.: Respublika, 1993.
- [2] Konceptcija sovershenstvovanija sistemy social'nogo strahovanija v Rossijskoj Federacii // Analiticheskij vestnik Soveta Federacii FS RF. — 2005. — № 13 (265).
- [3] *Kochetkova L.N.* Social'noe gosudarstvo: filosofskij analiz sushhnosti // *Lichnost'. Kul'tura. Obshhestvo*. — 2009. — Т. IX. — Вып. 1. — № 46—47.
- [4] *Kuznecov Ju.* Rokovoj vybor // *Otechestvennye zapiski*. — 2003. — № 3.
- [5] *Kuz'minov Ja.I.* My dolzhny chetko opredelit', na ch'i interesy predlagaem nastupit' // *Kommer-sant*. — 2011. — № 26.
- [6] *Nekipelov A.D.* Rossijskie reformy: rezul'taty i perspektivy // *Problemy prognozirovanija*. — 1995. — № 4.
- [7] Strategija innovacionnogo razvitija Rossijskoj Federacii do 2020 goda «Innovacionnaja Rossija». URL: www.economy.gov.ru
- [8] Strategija razvitija Rossijskoj Federacii do 2010 goda // Fond «Centr strategicheskikh razrabotok» pod ruk. G.O. Grefa. URL: www.kommersant.ru/documents