

УДК 338.2

Особенности социальной политики в социальном государстве



Воронина А.С.

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры теории экономики
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского



Горина М.С.

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры теории экономики
Нижегородского государственного университета им. Н.И.Лобачевского

В статье речь идёт о возможности и необходимости формирования в России социальной политики, адекватной социальному государству. В зависимости от содержания, методов, направлений и целей социальной политики выделяются различные типы социального государства. Предпринимается попытка обозначить существующие в данной сфере проблемы и возможные пути их преодоления.

Ключевые слова: социальное государство, социальная политика, типы социального государства, субсидиарное государство, институциональная среда, социальные институты, социальное законодательство.

В Конституции РФ позиционируется как социальное государство. Это означает, что российское государство возлагает на себя функции гаранта соблюдения экономических, социальных, культурных прав и свобод своих граждан, служит обществу, стремится минимизировать неоправданные социальные различия и неуклонно повышать качество жизни своих граждан.

Даже если предположить, что все это зафиксировано в Конституции РФ по каким-то идеологическим, политическим или иным соображениям, основной закон должен соблюдаться, а социальная политика, при её очевидной взаимосвязи и взаимозависимости с экономической политикой, должна быть приоритетной. Но пока в России механизм реализации данного положения в дальнейшем законотворческом процессе до конца не продуман, и в реальности все это обрачивается «благими намерениями». Возможно, одной из причин является недостаточная разработанность теории социального государства, не позволяющая

определить его основные характеристики: содержание, признаки и функции. В то время как зарубежные ученые, в основном социологи и политологи, уже давно проявляют научный интерес к проблемам социального государства, социально-ориентированной экономики, социального рыночного хозяйства и т.п. Для отечественной науки, данное, часто употребляемое в последние годы понятие, остается недостаточно исследованным. Более того, есть мнение, что «это понятие перенесено к нам с Запада. Ни к чему знакомому мы его привязать не можем» [1]. Именно поэтому, считает С.Г. Кара-Мурза, «полезно было бы, сначала договориться хотя бы в главном – где та черта, за которой мы будем считать государство социальным» [1].

Дефиницию «социальное государство» (Social State) научные работники и политические деятели, особенно в Германии, чаще всего используют для противопоставления «государству благосостояния» (Welfare State). В середине прошлого века данное

словосочетание («социальное государство») появилось в конституциях многих западноевропейских стран. Изначально в обязанности такого государства вменялось, прежде всего, соблюдение социально-экономических прав и свобод граждан, а также социальная помощь. Современная интерпретация содержания и функций социального государства, помимо обеспечения социальных прав и свобод граждан, предполагает еще и усиление социальной ориентации экономической политики в целом. Социальная политика экономически развитых стран направлена, прежде всего, на развитие человеческого потенциала и повышение качества жизни населения. Одной из ее целей является создание одинаковых стартовых возможностей для всех граждан. Речь идет не об увеличении масштабов помощи бедным, а скорее о попытке решения самой «проблемы бедности».

Социальная политика является частью государственного управления, обеспечивающего координацию всей системы социально-экономических отношений, складывающихся по поводу формирования и реализации целого комплекса мер, направленных на удовлетворение социальных потребностей населения и реализуемых государственными и негосударственными органами, организациями и учреждениями в целях обеспечения достойного уровня и качества жизни населения страны.

Содержание и характер социальной политики позволяют выделить различные типы социального государства. В соответствии с классификацией, предложенной Эспинг Андерсон [2, с. 154-169], выделяют три типа (модели) социального государства: **либеральное, консервативное и социал-демократическое**. Конструктивные особенности каждого из этих типов социального государства обусловлены методами, направлениями и целями социальной политики, а также выбором ключевого социального института (государство, рынок, семья), который взял бы на себя ответственность за обеспечение благосостояния населения, структуру и масштабы социальной помощи.

1. **Либеральное** социальное государство отличается тем, что государство, используя рыночные механизмы, фактически предоставляет своим гражданам выбор: получить минимальный набор услуг, зачастую невысокого качества, или получить аналогичные услуги более высокого качества, но на рыночных условиях. Предполагается, что у каждого есть право, по крайней мере, на минимально достойные условия жизни. Вместе с тем средства, которые выделяются из госбюджета на пособия малообеспеченной части населения, невелики, а правила предоставления пособий достаточно строги. Поэтому социальная помощь носит адресный характер. Малообеспеченные слои населения могут рассчитывать на получение минимального набора социальных благ через систему предоставления

государственных услуг или соответствующих схем страхования. Тех, кто в состоянии обеспечить себя, власти стараются трудоустроить и перевести с пособия на заработную плату. То есть роль государства в практической реализации социальной политики минимизирована. Либеральное социальное государство обеспечивает равные социальные шансы гражданам и, исходя из остаточного принципа финансирования малообеспеченных, стимулирует их к активному поиску работы [2, с. 162]. Подобная модель существует в США, а в недавнем прошлом существовала в Великобритании, Канаде и Австралии. Положительным является то, что в условиях данного типа социального государства удается поддерживать достаточно низкий уровень налогообложения. Отрицательным – расслоение общества на богатых, которые в состоянии себя полностью обеспечить, и бедных, которые получают только самое необходимое. Кроме того, не все, нуждающиеся в социальной помощи, ее получают.

2. **Консервативное** (или корпоративное) социальное государство характеризуется тем, что гарантом социального обеспечения выступает государство. Финансирование социальных услуг осуществляется через разнообразные страховые фонды, вспомогательные кассы, которые формируются либо государством, либо профессиональными ассоциациями (отсюда и название – «корпоративное»). При этом данные ассоциации, формально не подчиняются правительству и не зависят от него, но вместе с тем их публичный статус, делает страховые взносы обязательными. Уровень социального обеспечения определяется показателями рынка труда и ситуацией в области занятости населения. Положение гражданина, в случае возникновения социальных рисков, зависит от его стажа работы, заработной платы, социального статуса, «доходов семьи» и т.д. Есть профессии, которые предполагают определенные льготы, например, государственная служба предполагает льготы, чаще всего по пенсионному и медицинскому обеспечению. То есть получение социальной помощи увязывается с местом и стажем работы, уровнем зарплаты и статусом, а не наличием гражданства, потребностями или налогами. В рамках такой модели как бы заключается социальный контракт (своего рода общественный договор), и работающие в настоящее время берут на себя ответственность за обеспечение тех, кто уже не осуществляет трудовую деятельность. Основным объектом социальной политики является традиционная семья. Большинство предоставляемых социальных благ монетизировано и не принимает форму конкретных социальных услуг. Социальные функции не являются вынужденными, а социальные цели, как в либеральной модели, не вступают в противоречие с рынком. Это наиболее распространенный в Европе тип социального государства, классическим

примером которого служит Германия. Преимуществами данного типа социального государства является наличие прямой связи между осуществляемыми взносами и получаемыми социальными благами. К недостаткам можно отнести зависимость благо-получия граждан от уровня безработицы, инфляции, изменения демографической ситуации и т.п. К тому же часть населения не получает социальной помощи в силу того, что находится вне зоны действия системы страхования, например, занятые на временной работе.

3. Социал-демократическое социальное государство – так называемая «скандинавская модель». Именно в рамках этой модели наиболее полно нашла свое отражение концепция социальных прав. Гарантом этих социальных прав выступает государство. Основополагающий принцип – равное социальное обеспечение всех граждан. Важной частью экономической политики государства является политика полной занятости. Социальные права основаны на гражданстве и не зависят от трудового вклада. Социальные пособия очень высоки и предназначены всем категориям населения: развитая сеть социальных услуг включает детские сады, дома престарелых, помощь на дому и т.п. Предполагается, что социальные задачи должны доминировать над требованиями рынка, что предполагает предоставление социальных услуг на бесплатной основе для всех, вне зависимости от социального положения. Положительным является то, что данная модель социального государства практически охватывает основную массу населения. При этом качество социальных услуг поддерживается на достаточно высоком уровне. Недостатком является то, что такая система социального обеспечения очень дорогостоящая. Поэтому либо приходится поддерживать очень высокий уровень налогов, как в Швеции, либо создавать двухуровневую систему, при которой минимальный уровень благосостояния обеспечивается государством, а сверх этого может быть пенсия (пособие) из страхового фонда или другого источника. Данный тип социальной политики имеет место в скандинавских странах и Нидерландах.

При всех различиях моделей у них есть нечто общее, что позволяет сформулировать основные характеристики социального государства:

- социальная ориентация государственной политики в целом;
- многообразие форм собственности, развитые рыночные отношения, свобода предпринимательства и т.п. дополняются неуклонным соблюдением демократических и правовых принципов;
- развитая институциональная среда и адекватное социальное законодательство;
- свобода выбора для наемных работников;
- приоритетное решение социальных проблем при разумном сочетании рыночных рычагов с пере-

распределением благ через государственную систему социальной помощи;

- достаточно высокий уровень и качество жизни населения;
- эффективная политика по обеспечению социальных, экономических, культурных прав человека.

Социальное государство должно иметь и соответствующий механизм реализации государственной социальной политики.

В СССР социальная политика базировалась на принципах государственного патернализма. Упор делался на социальную защиту населения. Поскольку доходы населения ограничивались в основном заработной платой, то и неравенство в распределении доходов нивелировалось с помощью регулирования заработной платы. Кроме того, «тринадцатая зарплата», премии и различные выплаты из фонда материального поощрения, а также дешевые или даже бесплатные (за счет профсоюзных средств) путевки в санатории, дома отдыха, профилактории и другие социальные услуги должны были создавать мотивацию для работы на данном предприятии. За большинством крупных предприятий были закреплены некоторые объекты социальной сферы, например, детские сады, ясли, комбинаты, профилактории, поликлиники и т.п.

Во-первых, в условиях господства общенародной (государственной) собственности бремя расходов на социальные нужды не было для государства слишком уж обременительными, так как финансы были сконцентрированы в руках государства. Считалось, что именно государство, руководствуясь принципом справедливости, заинтересовано в распределении имеющихся у него ресурсов с наибольшей эффективностью, удовлетворяя насущные потребности своих граждан. Однако, как показала практика, в условиях командной экономики государство не в состоянии стать эффективным собственником, и патернализм обернулся, с одной стороны, жесткой регламентацией процесса производства и распределения социальных благ, а с другой – «разбазариванием» государственных средств, принятием неэффективных решений и вторжением государства в частную жизнь граждан. Это отнюдь не способствовало росту социальной активности населения, и государство стало восприниматься как «высшая инстанция», способная решить все социальные проблемы.

Во-вторых, финансирование социальных нужд осуществлялось по так называемому «остаточному принципу». Сначала необходимо было обеспечить приоритетные направления, в частности, военно-промышленный комплекс, а уже затем – социальную сферу.

В-третьих, в финансировании объектов социальной сферы активное участие принимали предприятия. Конечно, сами предприятия в большинстве своем являлись собственностью государства. Одна-

ко они могли использовать средства фондов экономического стимулирования, которые создавались за счет отчислений от прибыли предприятий (объединений) в целях развития инициативы, повышения коллективной и личной заинтересованности в увеличении выпуска продукции, повышения производительности труда и эффективности хозяйственной деятельности. Один из трех фондов, созданных в ходе хозяйственной реформы 1965 г., так и назывался «Фонд социально-культурных мероприятий и жилищного строительства». Бесплатная медицина, образование, жилье, отсутствие безработицы, государственное пенсионное обеспечение граждан и т.п. создавали иллюзию благополучия и уверенности в завтрашнем дне. Хотя необходимо признать, что скрытая безработица в СССР все-таки была. Н.П. Шмелев, в частности, в своей широко обсуждаемой в те годы статье «Авансы и долги» писал об этом: «Во-первых, естественная безработица среди людей, ищущих или меняющих место работы, существует и сегодня: вряд ли она на каждый данный момент меньше 2 % рабочей силы, а с учетом нигде не регистрируемых бродяг доходит, наверное, и до 3 %. Так что, одно дело – обсуждать проблему, делая вид, что никакой безработицы у нас нет, и совсем другое – делать это спокойно, отдавая себе отчет в том, что какая-то безработица есть и что ее не может не быть» [3, с. 158].

Советское государство вряд ли можно было назвать социальным хотя бы потому, что государство не может одновременно быть и тоталитарным, и социальным.

С переходом к рынку произошли глубокие качественные изменения, затронувшие все сферы российского общества, включая и социальную сферу. Поскольку сам по себе рынок не в состоянии обеспечить социальную справедливость и равенство в распределении, то именно социальная политика, используя соответствующий инструментарий, должна была бы установить такую справедливость. Однако в России этого не произошло по разным причинам.

Во-первых, процесс формирования институциональной среды с развитым социальным законодательством и соответствующими социальными институтами, адекватными условиям рынка, остается до сих пор незавершенным.

Во-вторых, передача некоторых социальных функций от государства другим субъектам социальной политики способствовала разделению полномочий по осуществлению социальной политики между центром, региональными и муниципальными органами власти. Некоторые государственные фонды, созданные для предоставления населению соответствующих социальных услуг, были переданы негосударственным, некоммерческим, а иногда даже и частным организациям. Это фактически означало отказ государства от предоставления населению

целого ряда социальных услуг, отсутствие механизма координации деятельности всех участвующих структур и потерю государственного контроля над процессом обеспечения социальными благами. В результате социальная политика стала непоследовательной и малоэффективной.

В-третьих, каждая из структур, призванных осуществлять социальную политику, часто действует в собственных интересах. Бизнес, как правило, даже оказывая социальные услуги, ориентируется на получение прибыли. И это нормально, иначе бизнес «не пошел» бы в эту сферу. Однако и государственные структуры разных уровней, преследуя, казалось бы, одни и те же цели, могут иметь разную мотивацию. Это может быть следствием несогласованности целей различных ведомств, а также федеральных, региональных и муниципальных структур. С другой стороны, возможен конфликт интересов самих государственных структур как субъектов социальной политики и их представителей (чиновников разных уровней), которые имеют собственные интересы, часто не совпадающие с интересами государства и того ведомства, которые они представляют. Отечественное чиновничество, в основной своей массе, инертно и не мотивировано на какие бы то ни было, пусть даже позитивные, изменения. Оно скорее склонно к формальным изменениям или даже к имитации изменений, огородив себя от возможных проблем целой кипой «оправдательных» документов, инструкций, положений и т.п. Одновременно у некоторых чиновников возникает желание обеспечить себе больший доступ к материальным благам как в официальной, так и в неофициальной форме [4]. Например, по мнению авторов доклада, подготовленного Всероссийской антикоррупционной Общественной приемной «Чистые руки», сфера оказания государственных и муниципальных услуг до 90 % проходит через посредничество, т.е. завуалированную коррупцию [5].

В-четвертых, отсутствие транспарентности законодательства, открытости власти, условий взимания налогов, подлинно независимого правосудия, справедливого распределения бюджетных средств, доходов и т.п. вызывает в массовом сознании глубокую убежденность в том, что изменить ситуацию к лучшему невозможно, а, следовательно, невозможна реализовать конституционные права и свободы граждан. Между тем принцип гласности, провозглашенный в различных международных актах и договорах, таких как Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Европейская конвенция прав человека и основных свобод и др., закреплен не только в Конституции РФ, но и в Гражданском процессуальном кодексе РФ, Арбитражном процессуальном кодексе РФ и иных нормативно-правовых актах.

Все это вызывает недоверие граждан к государству и бизнесу, бизнеса к власти, и наоборот, а также

способствует росту в стране социальной напряженности. Об этом свидетельствует усиление протестной активности населения, в частности, события, произошедшие в стране в период с ноября 2011 г. по май 2012 г. Можно соглашаться или не соглашаться с мнением, что все эти акции на площадях и улицах российских городов были подготовлены сценаристами «оранжевых революций» [6], но главная проблема в том, что многие российские граждане выразили готовность поддержать эти акции. Наверное, есть смысл не только порадоваться интенсификации процесса формирования гражданского общества в России, но и попытаться объективно оценить ситуацию обратить серьезное внимание на существующие проблемы и, прежде всего, в социальной сфере, решение которых при усилении социально-экономической и политической дестабилизации может быть отложено на неопределенный срок.

В-пятых, осуществление социальной политики, как известно, требует от государства значительных финансовых затрат. Понятно, что их источником может стать, прежде всего, высокоразвитая и высокотехнологичная экономика. Однако становление такой экономики за счет инновационного развития и технологической модернизации вместе с укреплением национальной безопасности и реализацией других приоритетных проектов требует еще большей концентрации финансовых ресурсов.

В качестве одного из вариантов решения данной проблемы все чаще предлагается вместо *социального* государства перейти к формированию *субсидиарного* государства. В первом случае социальная политика во многом базируется на принципах государственного патернализма. Во втором случае государство предлагает минимальные социальные гарантии в той мере, в которой общество не может этого сделать самостоятельно. Речь идет о том, что социальная ответственность перекладывается на плечи самих граждан, домашних хозяйств и бизнеса, а государство оставляет за собой функции по оказанию адресной помощи лишь тем, кто не может себя обеспечить.

В перспективе переход к модели субсидиарного государства в России вполне реален. Более того, в условиях сверхвысокой дифференциации доходов в целом по стране и существенной их дифференциации в различных российских регионах и отраслях некоторые российские граждане уже сейчас вполне могут обойтись без социальной помощи со стороны государства. Например, средняя зарплата в «Газпроме» в 2011 г. составила 86 тыс. руб., а в 2012 г. – 91 тыс. руб. в месяц, не считая дивидендов. В этой организации в 2011 г. зарплаты выросли более чем на 7,9 %, а с 1 января 2012 г. – на 6 %, что стало возможным, в том числе и благодаря рекордному увеличению прибыли компаний. Чистая прибыль ОАО «Газпром» по итогам 2011 г. состави-

ла 1,34 трлн. руб. [7]. Об успехах компании можно судить хотя бы потому, что с 1 июля 2012 г. между российской компанией «Газпром» и английским футбольным клубом «Челси» был подписан трехгодичный спонсорский контракт. Но, к сожалению, не все российские граждане являются сотрудниками «Газпрома», РЖД и т.п. К тому же в России в 2011 г. 12,8 % от общей численности населения получало доходы ниже прожиточного минимума. А в 1 квартале 2012 г. удельный вес населения, находящегося за чертой бедности, увеличился до 13,5 %. Остается констатировать, что 19,1 млн. российских граждан до сих пор живет за чертой бедности [8]. Повышение тарифов на услуги ЖКХ, в частности, пятнадцатипроцентный рост тарифов на газ для всего населения РФ и, как следствие, значительный рост инфляции в 2012 г., приведет к тому, что уже большинство людей будет нуждаться в социальной помощи. И никакие новые методики расчета прожиточного минимума, которые Минфин РФ намеревается предложить в 2013 г., не сделают бедных людей реально богатыми. Безусловно, если бы тенденция к увеличению удельного веса среднего класса в общей структуре общества, которая наметилась во многих странах мира, проявилась бы в нашей стране не только в рамках отдельных компаний-монополистов, то население в состоянии было бы возложить на себя большую часть расходов на социальные нужды. А пока этого не произошло, переложить на бюджеты домашних хозяйств большую часть социальных расходов, как это предполагается в модели субсидиарного государства, вряд ли удастся. В этом случае отказ от универсальной социальной политики, предполагающей больший охват населения и переход к селективной (адресной) помощи может стать причиной дальнейшего углубления социального неравенства.

Таким образом, на данный момент переход к модели субсидиарного государства не только нецелесообразен, но и невозможен. К тому же и социального государства в России де-факто пока нет.

В России, к сожалению, сохраняются существенные различия между «реальным» сектором экономики и социальной сферой. В реальном секторе в 2011 г. наметились некоторые позитивные тенденции: ВВП восстановился до кризисного уровня, выросли инвестиции в основной капитал, увеличились объемы розничной торговли и т.п., хотя добиться устойчивой динамики основных показателей, к сожалению, пока не удалось. Падение спроса на некоторые виды промышленной продукции привело к существенному замедлению промышленного роста. Прирост инвестиций в основной капитал осуществлялся в основном за счет капиталовложений крупных компаний, а не малых предприятий, увеличился отток иностранного капитала и т.п. Внутренний потребительский спрос в 2011 г. поддерживался на до-

стого высоком уровне, что могло бы свидетельствовать о некотором повышении благосостояния российских граждан. Однако возросшее потребление, скорее всего, было следствием неуверенности населения «в завтрашнем дне» и роста потребительского кредитования. По итогам 2011 г. объем потребительского кредитования (розничные кредиты населению) увеличился на 35,9 % [9]. В то же самое время реальные доходы населения росли слишком медленно, а потому не могли стать причиной «потребительского бума». Вместе с тем реализация мало полезных и одновременно очень дорогостоящих социальных реформ в области образования, здравоохранения, ЖКХ и т.д., с непредсказуемым результатом, способствовала лишь усилению социальной напряженности и развитию дезинтеграционных процессов в обществе, которому сейчас, как никогда, нужна консолидация. Трудно не согласиться с мнением, что реальный процесс формирования социального государства в России предполагает создание «скоординированной и выверенной социальной политики, которая должна базироваться на четкой стратегии социального развития страны, быть финансово просчитанной, последовательной, поэтапной, гибкой, чтобы оперативно реагировать на возникающие сложности, т.е. быть системной и постоянной» [10]. В то время как низкоэффективная и непоследовательная социальная политика, вызывающая непонимание и недовольство со стороны населения, не может считаться адекватной социальному государству.

Литература:

1. Кара-Мурза С.Г. Что такое социальное государство? – URL: [http://mailto:info@contrtv.ru](mailto:info@contrtv.ru)
2. Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. – Cambridge, 1990. – 256 p.

3. Шмелев Н.П. Авансы и долги // Новый мир. – 1987. – № 6. – С. 142-158.
4. Аналитический доклад ИС РАН «Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов», подготовленный в сотрудничестве с Представительством Фонда имени Фридриха Эберта в Российской Федерации. – URL: Институт социологии РАН: <http://www.isras.ru>. Представительство Фонда им.Ф. Эберта в РФ: http://www.isras.ru/files/File/Doklad/Doclard_Buurokrat_i_vlast.pdf
5. Доклад Всероссийской антикоррупционной Общественной Приемной Годовой отчет «Чистые руки» от 2 августа 2010 г. – 1 августа 2011 г. – URL: <http://rusadvocat.com/report24082011.rtf>
6. Джавлах К. Россия, объятая «протестным пламенем»: итоги... // Чекист.ru – Информационно-аналитическое издание. Объединение «Союз независимых служб коммерческой безопасности». – URL: <http://www.chekist.ru/article/3991> (дата просмотра 03.05.2012).
7. Обнародованы зарплаты руководителей «Газпрома» и РЖД // Topnews. – URL: <http://news.point.md/ru/v-mire/obnarodovana-zarplata-rukovoditelej-gazproma-i-rzhd> (дата обращения 16.05.2012).
8. Федеральная служба государственной статистики РФ. – URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite>
9. Центральный Банк РФ (Банк России): // Обзор финансовой стабильности. Financial Stability Review. 2011. // Информационно-аналитические материалы, 2012. – URL: http://www.asros.ru/media/File/news/Obzor_TSB_2011.pdf
10. Гаврилова И.Н. Проблемы социальной политики в зеркале социального партнерства «Россия: путь к социальному государству» // Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2008 г.). – М.: Научный эксперт, 2008. – URL: <http://www.rusrand.ru/Dokladi1/Gavrilova.pdf>
11. Гривач А., Левинская А. Формирование двойной зарплаты: как рассчитывают бонусы в «Газпроме» // Московские новости. – 2012. – 30 июля. – № 330(330).

Specific Features of Social Policy in Social State

*A. Voronina, M. Gorina
Lobachevsky National Research State University of Nizhni Novgorod*

The paper deals with possibility and necessity of forming of Russian social policy adequate to social state. Various types of social states are distinguished based on contents, methods, trends and aims of social policy. The author makes an attempt to outline the problems and possible ways of their solving.

Key words: social state, social policy, types of social state, subsidiary state, institutional environment, social institutions, social legislation.