

Адамбекова А.Д.

ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

"Наиболее существенным шагом в экономическом развитии нашей эпохи стало возникновение новой системы получения богатства, использующей не физическую силу человека, а его умственные способности" [1].

Появление термина "социальное государство" фактически ознаменовало признание изменившейся природы государственности. Данное понятие отразило свершившийся переход от "полицейского" государства, "государства общественного договора", "государства как высшей формы власти" к государству, осуществляющему социальные функции. А значит, оно берет на себя ответственность за благосостояние граждан, обеспечивает доступность социальной поддержки всем членам общества, создает государственные системы социального обеспечения и социальной защиты, вводит бюджетное финансирование социальных программ и новые механизмы социальной политики в виде государственного социального страхования, становится доминирующим субъектом социальных функций в обществе.

Нельзя согласиться с мнением ряда авторов, что выполнение государством всех этих функций стало результатом реализации социалистических идей. По нашему мнению, по времени совпали два объективных, относительно независимых процесса - формирование социальных функций государства, обусловленное развитием производительных сил, изменением роли личности (на производстве, в обществе), и их идеологическое осознание.

Однако учитывая, что новые свойства государства во многом отвечают социалистической идее, представляется возможным обозначить первый этап становления социального государства, датируемый с 70-х годов XIX в. до 30-х годов XX в., как социалистический.

Первая треть XX в. ознаменовалась лавинообразным принятием социальных законов и инкорпорирование в политику многих стран принципов социального государства. Законы, связанные с социальным и медицинским страхованием, пенсионным обеспечением. Пособиями по безработице, семейными пособиями и страхованием от несчастных случаев, в эти годы были приняты в Австрии, Австралии, Дании, Канаде, Италии, Новой Зеландии, Норвегии, СССР, США, Франции, Швеции и др.

Социальное законодательство стало не просто сектором правового поля, но начало оказывать мощное влияние на правовое содержание всей нормативной базы государств.

В 1930 г. Г.Геллер ввел понятие "социальное правовое государство", которое акцентирует право гражданина на социальных гарантиях со стороны государства.

Констатация правовой природы социального государства фактически закрепила за государством его социальные функции. Социальные функции последнего не просто приобрели правовые основания, но стали ведущими для государства, трансформируя, в свою очередь, правовую базу государства. Личные права человека стали, краеугольным камнем всей правовой системы государства, определяя через избирательное право власть, через гражданские права - политическую природу государства и его социальные обязанности, через социальные права - его социальные функции. Правовой фундамент придал социальным функциям обязательный характер. Социальные функции стали неотъемлемой частью функциональной структуры государства. Произошла окончательная передача социальных функций от общества к государству.

Определение социального государства как правового явилось принципиальным для определения нового социального качества государства.

Впервые в истории извечное противопоставление свободы и равенства - "на протяжении столетий люди стремились к свободе и равенству как к одним из первичных целей человеческой жизни, но полная свобода для сильных и талантливых несовместима с правом на достойную жизнь для слабых и малоодаренных" - было снято через компромисс, стало возможным ограничение свободы "ради социального благосостояния, чтобы накормить голодных, приютить обездоленных" [2].

Правовое обоснование социального государства окончательно оформило принцип естественных социальных прав человека. На основе этого возникла совершенно новая правовая коллизия, заключающаяся в несимметричности прав и обязанностей. Для теории права данная ситуация явилась настолько значимой, что некоторые авторы, например Э.Форстхофф, отвергают саму возможность совмещения правового и социального государства [3] или констатирует их принципиальное противоречие [4]. Однако именно асимметричность социальных прав и обязанностей личности породила особый статус государства как монопольного субъекта социальной деятельности. Государство стало опосредующим звеном между всей совокупностью прав и обязанностей, нивелируя и делая их соразмерными посредством социальной политики. В этом качестве государство получило особые права по перераспределению благ и тем самым приобрело специфическую функцию реального обеспечения формального равенства людей.

Таким образом, второй период становления социального государства, длившийся с 30-х до 40-х годов XX в., можно обозначить как этап правового социального государства.

Следующему этапу развития представлений о социальном государстве начало положил знаменитый доклад В.Бевеиджа "Полная занятость в свободном обществе", с которым он выступил в английском парламенте в 1942 г. В нем были изложены основные принципы "государства благосостояния", впервые выдвинута идея гарантированного единого национального минимального дохода, подчеркнута тесная связь социальной политики с государственной экономической политикой, нацеленной на обеспечение полной занятости. С этого времени термин "государство благосостояния" - "welfare state" - стал в англоязычных странах синонимом социального государства. (Другие названия - государство благоденствия "государство всеобщего благоденствия", "государство провидения".)

Период до 60-х годов ознаменовался, с одной стороны, углублением теории социального государства благоденствия, с другой - практической реализацией идеи социального государства на национальном уровне. Одним из ведущих проявлений социальных функций на данном этапе стало предоставление государством социальных услуг.

Выделение периода становления социального государства с середины 40-х по 60-е годы XX в. в особый этап, который можно обозначить как этап социальных услуг, связано с выполнением государством принципиально новых социальных функций (обеспечение занятости, социальный патронаж, формирование жизненной среды для инвалидов, программы реабилитации для отдельных социальных групп, государственные программы поддержки и создания необходимых жизненных условий для отдельных категорий людей и регионов).

Особенностью социальных услуг, предоставляемых государством, является то, что они не просто компенсируют человеку "разрыв" между его материальными возможностями и определенным стандартом жизни, но активно формируют условия достижения последних. При этом государство ответственно за обеспечение равных социальных возможностей для всех социальных групп. Суть этапа социальных услуг состоит в переходе государства от пассивной к активной социальной политике.

Несмотря на содержательную близость понятий "социальное государство" и "государство благоденствия", каждое из них с течением времени меняется.

Период с конца 50-х годов и до середины 80-х можно обозначить как этап государства всеобщего благоденствия.

Идея государства всеобщего благоденствия возникла благодаря резкому повышению уровня жизни развитых стран в 50-60-е годы, когда система страхования социальных рисков практически полностью компенсировала неопределенность будущего. Государство всеобщего благоденствия наилучшим образом обеспечивало сплоченность общества и реализацию основных социальных принципов. Взяв на себя новую по сравнению с предшествующим периодом функцию обеспечения высокого уровня жизни всех членов общества, государство сделало эту функцию доминирующей.

Следует отметить, что высокий уровень обобществления социального страхования в тот период существенным образом трансформировал другие социальные функции. Например, большинство социальных услуг: страхование по безработице, медицинское страхование, пенсионное обеспечение. К концу 80-х годов в большинстве стран отошли от индивидуального контрактного страхования соответствующих рисков "дрейфуя" в сторону социальной помощи, в том числе социальным группам, которые не платят социальные взносы.

Характеризуя данный этап как период максимального развития страховых принципов, необходимо подчеркнуть, что определяющим для государства всеобщего благоденствия стал принцип солидарности. Именно им обусловлена всеобщность социальной поддержки, ориентация на универсальные показатели качества жизни и преимущественное использование механизмов финансирования страхования рисков на солидарной основе.

В теоретическом плане переход к государству всеобщего благоденствия означал отказ от бисмарковской модели социального государства, построенной на принципах солидарности, коммутативной справедливости, и переход к реализации принципов "перераспределительной справедливости". Коммутативная справедливость заключается в равенстве прав ("формальном"), она основывается на принципе взаимности и соответствует максиме "воздать каждому по заслугам"; соотносится с идеалом "справедливого вознаграждения", предполагающим, что каждый получает соответственно своему вкладу (например, выплата пособий рассматривается как возмещение взносов). Справедливость же распределительная или корректирующая, нацелена на равенство экономическое ("реальное"). Такая справедливость основана на принципе перераспределения благ между богатыми и бедными и соответствует максиме "каждому по потребности". Если коммутативная справедливость может осуществляться без посредничества политики (по принципу договора или страхования), то справедливость перераспределительная требует вмешательства какого-либо государственного органа. Система социального страхования государства всеобщего благоденствия отождествляет принцип равенства и механизм перераспределения через гипертрофированное понимание солидарности, возведя его в догмат. Солидарность как цель общества сделала функцию перераспределения главной функцией государства.

Развитие национальных моделей государства всеобщего благоденствия способствовало более глубокому пониманию сущности социального государства, позволяя вычленив его инвариантные, системообразующие свойства. Именно на этом этапе утвердилось понимание социального государства как родового понятия, фиксирующего принципиальные социальные качества государства, находящиеся в развитии, по-разному проявляющиеся в различных странах, но имеющие в своей основе единый набор принципов.

Пониманию природы социального государства способствовало и развитие в этот же период иных его моделей, не подпадающих под определение "государство всеобщего благоденствия". Одна из таких моделей, которую П. Розанваллон назвал "обществом всеобщего возмещения убытков", представлена в США.

Исторически обусловленный акцент на либеральные ценности протестантской морали, абсолютизация гражданских прав и свобод привели к приоритету принципа возмещения ущерба относительно принципа солидарности. В этом случае справедливость понимается как компенсация и возмещение ущерба; социальные риски подменяются понятием "жертва".

Только добившись признания себя жертвой, человек получает право на компенсацию. Практика реализации данного принципа обусловила возникновение тенденции к переориентации индивидуального подхода в социальной поддержке на групповой. Представляя себя в качестве жертвы, отдельные социальные группы добиваются социальной помощи и бюджетных трансфертов. При этом распространена практика расширенного представления об ущербе, к которому может относиться и несправедливость, допущенная по отношению к прошлым поколениям.

С 1989 г. этот принцип широко внедряется и в российское социальное законодательство, вступая в сложные коллизии с системой социальной защиты, базирующейся на принципах солидарности, и подрывая ее.

С точки зрения функций государства, и принцип солидарности, и принцип возмещения ущерба одинаково реализуются через принятие государством на себя определенной социальной ответственности. Однако различная природа этой ответственности и, соответственно, разные способы перераспределения общественного богатства определяют несхожие механизмы социальной политики и могут вызывать противоположное отношение в обществе.

С конца 70-х годов XX в. начинает нарастать критика государстве всеобщего благоденствия, которая в середине 80-х годов становится лавинообразной и многосторонней. Критике была подвергнута как практика государства всеобщего благоденствия, так и его теоретические и идеологические основы.

Направленность усилий государства всеобщего благоденствия не обеспечение единого для всех членов общества постоянно повышающегося уровня жизни столкнулась с экономическими, демографическими цивилизационными ограничениями и кризисом механизма страхования.

В целом этот - пятый - этап развития (с начала 80-х до середины 90-) годов) можно обозначить как период деструкции и кризиса государств всеобщего благоденствия.

Эффективность сложившейся системы перераспределения благ подвергается сомнению; солидарный принцип социального страхования теряет свою универсальность и перестает быть эффективным для целого ряда рисков; появляются новые значимые социальные риски, требующие новых способов компенсации; традиционная концепция социальных прав пересматривается, появляются новые массовые социальные категории требующие защиты; формируется новая идеология социальной помощи и меняется роль социальной функции государства.

Литература:

1. Тоффлер О. Смещение власти: знание, богатство и принуждение на пороге XXI века. М., ИНИОН, 1991.
2. Берлин И. Стремление к идеалу// Вопросы философии, 2000, №5. - С. 58.
3. Forsthoff E. Rechtsstaat im Wandel. Stuttgart, 1963.
4. Мамут Л. Социальное государство с точки зрения права//Государство и право, 2001, №1 Страшун Б, Мишин А. Социальное государство. В.кн.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран Т.1-2, 3-е издание. - М., 1999.