

0- 776602

На правах рукописи

ЦЕНТР ПРАВОВОЙ
ИНФОРМАЦИИ
ПРИЮДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КГУ

ЧЕРЕПЕННИКОВ Дмитрий Геннадьевич

**СТАНОВЛЕНИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО
ГОСУДАРСТВА В РОССИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ
ОСНОВЫ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право
(юридические науки)

**А в т о р е ф е р а т
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва – 2001

Работа выполнена на кафедре административного и муниципального права Академии экономики и права Московского государственного социального университета.

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор
Попов Александр Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Бабурин Сергей Николаевич

Заслуженный юрист Российской Федерации
кандидат юридических наук, доцент
Ковешников Евгений Михайлович

Ведущая организация - кафедра государственно-правовых дисциплин
Московской гуманитарно-социальной академии

Защита состоится «24» октября 2001 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д-224.002.04 в Академии экономики и права Московского государственного социального университета (Москва, Стромьинский переулок, д.5).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного социального университета (Москва, Лосиноостровская ул., вл.24).

Автореферат разослан «**21**» сентября 2001

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000547394

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор

Попов А.И.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования заключается в том, что формирование в России социального и правового, демократического государства не дань мировой традиции или политической моде, а потребность российской действительности: отставание в социальной сфере влияет на скорость и перспективы экономических и политических преобразований. Актуальность проблемы усиливается в связи с происходящей открытостью, интеграцией государств в мировое сообщество. «Создание объективно возможных и здоровых, свободных условий для развития человека, его личности, системы общесоциальной безопасности – вот задачи, которые должно поставить перед собой мировое сообщество, вступая в двадцать первый век»¹. И более того - задача реального интегрирования вызывает необходимость формирования и реализации российской модели социальной правовой государственности, не воспроизводящей этап, уже пройденный другими странами, а основанной на собственно российских ресурсах и государственно-правовой культуре. Вот почему проблема приобрела конституционный статус. Пунктом первым в седьмой статье записано: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»².

Провозглашение России социальным государством, главным принципом которого при любых системных и структурных преобразованиях экономики является проведение активной социальной политики, ориентированной на обеспечение нормальных жизненных стандартов для большинства граждан является постоянной тенденцией в развитии государственности, о чем сегодня красноречиво свидетельствует бюджет на 2002 год, его отличие от предшествующих вариантов.

Вместе с тем, в условиях новых экономических отношений социальная политика не может строиться на старых принципах патернализма или государственного распределения. Другими стали взаимосвязи между государством и гражданами. В Конституции Российской Федерации 1993 года обозначены не только рыночные и демократические реалии, но и действие международных правовых актов и договоров. Необходимо осмыслить процесс формирования правовой системы реализации социальных функций государства в соответствии с новым международным статусом Российского государства, с одной стороны, и внутренними изменениями, с другой.

Концепция социальной правовой государственности была выработана крупнейшими теоретиками права и реализована в ряде государств Запада в

¹ Парижская хартия для новой Европы. Сборник научно-информационных материалов. – М., 1991, С.9.

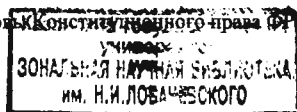
² Конституция Российской Федерации –М., 1997, с.5.

процессе преодоления экономических и социально-политических кризисов, обобщена теоретически и закреплена в действующих Конституциях этих государств. По мнению ученых и политиков, она является теоретическим и практическим достижением в государственно-правовом строительстве и, одновременно, серьезным приобретением для дальнейших поисков в этой области, так как «формула социального правового государства содержит для конкретного законодателя императивное требование, но не императивные способы и направления решения задач»¹. Эта проблема, никогда не решаясь полностью, в каждый период приобретает новые параметры, закреплённые в нормативных показателях, в правовых формах.

Необходимость научного анализа данной проблематики предопределяется также тем, что концепция социального правового государства за прошедшие годы не получила в России достаточного государственно-правового воплощения и оформления в виде юридической общеобязательной системы принципов, институтов, функций, норм и процедур и соответствующей им модели государственной социальной практики. В последнее десятилетие в России создана система социальных служб, соответствующее министерство и институты, в том числе и ведущий – МГСУ. Вместе с тем, объективная действительность такова, что в условиях становления рыночной экономики значительная часть граждан оказалась за чертой бедности, социальная политика еще не стала приоритетным, а главное - полноценным направлением деятельности государства, ставящим своей целью смягчение последствий реформирования экономических отношений. Прежде всего, из-за отсутствия четко сформулированной правовой основы социальной политики, основных ее принципов, а, соответственно, и отсутствия понятного обществу и реальному плану действий.

И более. Это весьма важно и с позиций регионального аспекта социальной политики федеративного государства, поскольку наиболее очевидный и до сих пор наименее учитываемый признак территориального развития – социальная ориентация, т.е. оценка количественных параметров региональных ситуаций, прежде всего, как они влияют на уровень и качество жизни населения. Это важно соответственно понимать именно в наше время, когда хозяйственному выживанию подчинены практически все усилия граждан и государства. В то же время все понимаем, что динамика реального уровня потребления социальных благ, рождаемость и детская смертность, параметры физического и духовного здоровья, образования, наконец, продолжительность жизни являются главными показателями эффективности федеративного и территориального развития. Естественно, что социальная доминанта регионального развития должна быть устойчиво сбалансированной с природными, демократическими, экономическими и другими ресурсами территории, социально-экономическими возможностями того или иного региона. Такая государственная политика должна быть

¹ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М., 1981, С.113.



отрегулирована правом. Так или иначе, но социальное государство обязано гарантировать и реально обеспечить провозглашенный минимум уровня жизни для всего населения и на всей территории страны. И это, пожалуй, в определенном смысле исходный принцип, но далеко недостаточный их набор, а тем более целостная система в социальном государстве.

Состояние научной разработанности проблемы. Задачи формирования социального государства как правовой системы управления жизнедеятельностью общества, обеспечения достойного уровня жизни и свободного развития личности – во многом новая для юридической отечественной науки проблема, если иметь ввиду ее реалистичные основания, правовые гарантии и дифференцированную практическую направленность. Только в последние годы отдельные аспекты этой темы нашли объективное отражение в трудах юристов, экономистов, социологов и представителей других отраслей научного знания. Из работ общетеоретического цикла последнего времени могут быть названы печатные труды и диссертации А.М.Бабича, Н.А.Волгина, Э.В.Гордона, В.И.Жукова, Д.Н.Карпухина, А.М.Козлова, Е.Д.Катульского, Л.А.Костина, В.Ф.Майера, О.А.Митронова, Г.В.Осипова, Б.В.Ракитского, В.И.Роика и других ученых.

В диссертации широко использованы публикации государственно-правового направления. Это, в частности, работы С.С.Алексеева, Г.В.Атаманчука, М.В.Баглая, И.Л.Бачило, А.А.Белкина, С.Н.Бабурин, А.В.Васильева, Б.Н.Габричидзе, В.Е.Ефимова, Е.М.Ковешникова, А.Е.Козлова, Н.Г.Кобеца, Е.А.Лукашевой, Г.В.Мальцева, В.С.Нерсесянца, С.В.Полениной, А.И.Попова, В.А.Прокошина, Ю.А.Тихомирова, В.А.Четвернина и других. В последние годы появились переводы трудов западных ученых, знающие научную общепринятость с зарубежными теоретическими разработками по проблемным вопросам правовой науки в государствах с рыночной экономикой и высоким уровнем социальной политики. Это труды Д.Гэлбрейта, Я.Корнаи, Х.Ламперта, А.Токвиля, М.Фридмана, Ф.Хайека, Й.Шумпетера, Л.Эрхарда, публикации других ученых. При проведении исследования использовались работы русских философов права и юристов А.И.Ильина, С.И.Гессена, Б.И.Кистяковского, П.И.Новгородцева, Л.И.Петражицкого, Б.Н.Чичерина, имеющие большое значение для понимания истоков современных проблем правовой науки в осмыслении процесса становления и развития социального государства.

Однако, оценивая все это именно с современных позиций, можно отметить, что в целом вопросы правовых институтов, принципов, функций и норм социального правового государства как целостной системы управления обществом и его социальной политики в период рыночного реформирования отражены в научной литературе еще недостаточно и далеко не во всех аспектах. Например, не получили пока освещения вопросы методологии государственно-правовых исследований социальных координат

функционирования общества в современных условиях, социальной оптимизации федерализации общественных отношений и роли местного самоуправления в становлении социального государства, проблемы рынка и глобальных проблем современности, нового взгляда на человека и его объективности потребности, интересы, а главное – соответствующей переориентации права, его объективности, глубины и системности, организующей и созидательной роли.

Объектом исследования являются отношения в области федерального, регионального и муниципального управления, складывающиеся в России в условиях постепенного формирования социальной государственности, научная методология проблемы и система вопросов прикладного характера.

Предметом исследования являются конкретные общественные отношения, складывающиеся в сфере правового регулирования и управления системой социальной политики государства на современном этапе развития России, реальные возможности и тенденции как на федеральном, так и на субъектном уровнях.

Цель диссертации состоит в исследовании конкретных принципов, функций и правовых норм Российской Федерации на современном этапе формирования социальной правовой государственности, теоретического осмысления этого процесса, его законодательного оформления, а также проблем практической реализации.

Для достижения поставленной цели решались следующие теоретические и практические задачи:

- выявление особенностей основных функций государства как методологии исследования его социальных характеристик в современных условиях;
- анализ социальной природы правовых характеристик современного государства как института ведения общих необходимых и юридически обоснованных дел, вытекающих из природы развивающегося общества;
- анализ российского законодательства, регулирующего социальную деятельность государства, с точки зрения его целостности, полноты, сопоставимости с законодательством других государств, соответствия потребностям реформирования;
- обоснование основных государственно-правовых институтов, принципов и функций социального государства в условиях России;
- исследование состояния правового регулирования важнейших институтов социального государства в Российской Федерации на этапе реформирования и специфики соответствующих функций государственного управления;
- комплексное исследование организационно-правовых проблем социальной политики Российского государства на этапе реформирования общества;
- системный анализ конституционно-правового обеспечения социальной политики, анализ действующего «социального» законодательства и

разработка соответствующих рекомендаций;

- исследование механизма разрешения правовых проблем реализации социальной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

- попытка подготовки рекомендаций и предложений к проектам законов и другим возможным нормативным правовым актам в сфере регулирования социальной государственности.

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в области теории права и государства, конституционного права, государственного управления, административного и муниципального права, социологии, политологии и экономики. Рассмотрение поставленных вопросов проводилось на основе современных методов анализа и описания общественных явлений, их анализа с позиции развития социальной государственности. В частности, применялись системный анализ, сравнительно-правовой, социологический, а также логический методы, конкретно-исторический подход. Многие проблемы пока только намечены, поскольку для их исследования нет достаточного нормативного, статистического материала, а также утвердившейся практики его реализации.

Нормативно-источниковедческая база работы включает в себя Конституцию Российской Федерации, Федеральные законы, Указы Президента РФ, постановления Правительства, нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, международные правовые акты, принятые ООН и МОТ. Большую пользу в понимании происходящих процессов в сфере социальной политики оказали материалы научных конференций, совещаний, «круглых столов» и других форм обсуждения теоретических и практических вопросов становления и развития правовых основ социального государства в современной Российской Федерации.

Эмпирической основой диссертации явились текущее законодательство и правовые нормы, статистические материалы, информационные записки, справочная литература, результаты социологических исследований, конкретный опыт работы государственных органов в социальной сфере. В обосновании выводов и предложений автор диссертации опирался на правовые, философские, экономические, социологические и политологические разработки исследуемой темы. Диссертационная работа обобщает и анализирует нормативные материалы, а также политико-правовую практику России и других стран в сфере социальной политики, конкретный опыт таких субъектов, как, например, Москва.

Научная новизна исследования заключается в развитии научных знаний о правовой природе и сущность социального государства, конституционном регулировании и правовых механизмах реализации социальной политики в условиях рынка, специфики их применения как на федеральном, так и на субъектном и муниципальном уровнях. При этом показано, что сильная социальная политика должна органически учитывать все социальные группы

населения и включать региональную направленность, учитывать конкретные условия социально-экономического и демографического развития, а также особенности населения в каждом регионе. Отсюда должны исходить правовые гарантии социального плана.

В содержательном плане новизна исследования состоит в следующем:

- выявлены особенности конституционного обоснования и регулирования становления и развития Российской Федерации как социального государства;

- предложены качественно новые подходы к концептуальному определению стратегии социальной политики Российского государства с учетом изученного зарубежного и отечественного исторически-правового опыта и на базе общих закономерностей государственного регулирования социально-правовых отношений и процессов;

- проанализированы конкретные законодательные формы и правовые механизмы реализации социальной политики как конституционно-правового института; доказано, что правовое обеспечение реформирования социальной сферы должно строиться на базовых принципах и понятиях: минимальные социальные стандарты, прожиточный минимум с обязательным условием реально работающего принципа адресности; обоснована проблема преодоления преимущественно пассивного и уравнилельного характера социальной защиты населения; сформулированы конкретные принципы обновления национальной системы социальных гарантий, выплат и льгот;

- обоснованы приоритеты правового обеспечения социальной политики в субъектах Федерации с учетом адресности, гибкой политики занятости и управления миграционными процессами; сформулирован вывод о наиболее приоритетных направленных правового регулирования;

- определена необходимость возрастания роли Российского государства в формировании и реализации социальной политики, а также территориальном развитии «депрессивных» территорий; выработки критериев определения территорий, нуждающихся в государственном «протекционизме»;

- дан сравнительный анализ состояния российского законодательства в сопоставлении с международно-правовыми актами, международными стандартами прав человека, степени правового оформления законодательством Российской Федерации отдельных социально-экономических прав;

- показано, что в принципе социальная политика социального правового государства представляет собой целостную систему направлений, принципов, форм и методов деятельности всех ветвей власти по управлению социальной сферой общества в условиях реформ;

- раскрыта система нормативно-правовых, нравственно-философских, методологических и сущностных принципов государственной социальной политики в условиях реформ в современном российском социальном государстве.

Практическая значимость диссертации определяется ее направленностью на теоретическое и нормативное решение ряда принципиальных вопросов, связанных с раскрытием сущности социального государства и его конкретных проявлений в области современной социальной защиты населения. Оценки, выводы и предложения, изложенные в диссертации, могут использоваться в законодательном процессе, а также органами государственной власти федерального и регионального уровней, министерством труда и социального развития, органами местного самоуправления. Кроме того, ряд положений диссертации могут служить основой для преподавания ряда тем в курсах государственного управления, конституционного, административного, муниципального и других отраслей права.

Апробация результатов исследования осуществлена в процессе обсуждения на кафедре административного и муниципального права Академии экономики и права Московского государственного социального университета, а также отражена в опубликованных работах и учебных пособиях, в проектах нормативных правовых актов, подготовленных с участием автора для Московской городской Думы, докладах и выступлениях диссертанта на конференциях и совещаниях.

Структура работы обусловлена задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения, списка нормативных, правовых источников и использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, указываются теоретико-методологическая основа и методы исследования, раскрываются научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе «ИДЕЙНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ИСТОКИ И ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА» показывается, что социальное государство в экономически процветающих, политически стабильных странах Запада стало реальностью, атрибутом повседневности. Вместе с тем, необходимость его концептуального преимущественно юридического осмысления далеко не отпала. Для российской действительности важно понять, что не случайно наиболее активно эта проблематика изучалась в начале - середине XX в., во время интенсивной переоценки ценностей. В современной российской литературе тема социального государства также практически не освещена, но уже по другим

причинам. До «перестройки», т.е. в последние десятилетия эта проблематика была закрыта для нашего обществоведения, термин «социальное государство» считался изобретением буржуазной науки, отзвуком так называемой «теории конвергенции». В современных же условиях нестабильности, экономического и политического кризиса, обнищания широких социальных слоев на первый план выдвигаются проблемы выживания, сохранения целостности России. Многие политики и депутаты полагают, что насущная потребность в анализе социального государства якобы еще не настала, но ученым, уже сегодня ясно, что теоретическая и практическая несвоевременность изучения феномена социального государства ошибочна.

В диссертации отмечается, что в современном законодательстве России игнорирование предпосылок, сущности, назначения и опыта формирования социального государства может способствовать возникновению таких моделей социальной политики, которые повлекут за собой негативные явления - ухудшение здоровья, генофонда нации, дисбаланс в уровне образования и профессиональной подготовки, их несоответствие требованиям современного высокотехнологичного производства, да и просто крайнее обнищание масс. Необходимо как перспективное правовое изучение системной социальной политики, так и ее возможное и дифференцированное обеспечение уже сегодня.

Правовое осмысление данного феномена показывает, что в истории западных обществ «социальное государство» не оставалось неизменным. Оно эволюционировало, трансформировалось, причем, если можно так сказать, не только в сторону увеличения, но и в сторону уменьшения социальности, когда для этого, собственно, возникали соответствующие факторы. Были периоды ослабления гражданских институтов, дисфункциональности правовых механизмов, обеспечивающих стабильную роль государства в расширении социальной защищенности различных слоев. Практический опыт западных стран в упрочнении стабилизационных механизмов, преодолении дисфункций, эффективном функционировании гражданского общества, правового государства, обеспечении личной и общественно-политической защищенности граждан был бы, несомненно, полезен для России, но, конечно, в качестве отправных точек, ориентиров, а не прямого копирования и механического усвоения. Это, как показано в диссертации, обуславливает специфичность и динамизм отечественного права. Существует и еще один важный аспект. Исследования, посвященные анализу процесса формирования и функционирования социального государства, в подавляющем большинстве принадлежат политологам, социологам, философам, но не юристам, что сужает объект исследования. Не менее важен правовой ракурс осмысления этого феномена, ибо право в современной России приобретает интегративный и непосредственно практический характер.

Юридический анализ социального государства позволяет выявить

специфику, возможности и трудности его становления в социуме, где для этого еще не сформировались социокультурные условия. Данный подход имеет и другой аспект. Исторические и современные реалии со всей очевидностью показывают, что особенности ценностных ориентаций, не только олигархов, но и состоятельных людей, которые напрямую влияют на способы демонстрации властных притязаний, формы презентации интересов, отношения с государством, осуществление гражданских функций, еще нуждаются в четком правовом регулировании. Собственно без этого невозможно достижение успеха. В исследовании показано, что помимо институционального аспекта, социальное государство предполагает особый стиль жизнедеятельности общества и личности, специфическую культуру гражданской ответственности, легитимного участия субъектов в политической и социальной жизни.

Исходя из анализа, в диссертации делается вывод, что в определенном юридическом смысле понятие «социальной государственности» возникает в конце XIX - начале XX вв., хотя его истоки восходят к идеям и социальной политике, зародившимся в древности. Известно, например, что уже римские правители проявляли заботу о наиболее бедных, слабых, обездоленных гражданах в предоставлении им «хлеба и зрелищ», что стало крылатым выражением. В основе всех классовых битв лежало стремление масс добиться достойных условий существования и самореализации. Христианские заповеди любви, сострадания, помощи слабым, обездоленным, критика сословного деления общества, всевластия монарха, феодалов, капиталистов, нищеты, вопиющего неравенства в распределении богатств стимулировали идеи социальной государственности, что выступало в определенном смысле «естественным правом» человечества.

Исторический экскурс по теоретическим источникам показывает, что уже Т. Джефферсон, автор проекта Декларации независимости США 1776 г., констатировал необходимость для государства обеспечить человеку жизнь, свободу, удовлетворить его стремление к счастью. По мнению Гегеля, государство способно синтезировать отдельные интересы, служить общему благу, объединить людей в сообщество граждан. А. Токвиль, обобщив опыт революций 1830 и 1848 г., выявил тенденцию возрастания эгалитарных идеологий и настроений, сделал важный вывод о возможности контроля за ними, минимизации их воздействия на общество через принцип справедливости. Последний, считал А. Токвиль, способен блокировать всякое господство. Но четкими, а тем более концептуальными правовыми воззрениями это еще не назовешь, поскольку были лишь отдельные высказывания, идеи, догадки.

В диссертации показывается, что отечественная история убеждает, что в российской дореволюционной мысли идеи естественного права, правового государства и связанной с ними концепции социальных отношений интенсивно развивались Б.Чичериным, П.Новгородцевым, Б.Кистяковским, С.Котляревским, Л.Петражицким и другими исследователями. Так, в системе

взглядом Б.Чичерина теория политики выступала как самостоятельная, автономная область исследования, разработка которой должна служить осуществлению государственных целей, реформированию политической системы на основе научно выверенной программы. Рассматривая политические свободы гражданина, Б.Чичерин коррелировал их с правовыми формами реализации. Государство предоставляет право, которое, по его мнению, символизирует лишь формальное, внешнее начало. Внутренняя же свобода индивида определяется нравственностью. Эффективное государственное регулирование основано, по мнению Б.Чичерина, на уважении прав личности, оно немисливо без развития культуры и образования, всех основных параметров социального развития человека. В этом можно видеть исходные позиции концептуального осмысления «социального государства».

В отличие от этого у П.Новгородцева, как показывает диссертационный анализ, идея правового государства выросла до политико-правовой теории защиты слабых, обездоленных. Он наиболее близко подошел к идее социального государства, предлагая утверждение минимума социальных прав, гарантированных государством и обеспечивающих человеку достойное существование. Во главу угла ставилась идея материального обеспечения свободы. П.Новгородцев также подчеркивал важность правовых и нравственных факторов в формировании социального государства, воспитания у социальных слоев и властвующей элиты адекватных настроений, чувств, черт характера, ориентации и моделей поведения. Особенно важным он считал законодательное закрепление принципа поддержки слабых и беззащитных, что должно укрепить в них чувство собственного достоинства. Утверждается социальное государство, по мнению П.Новгородцева не в результате революции, а путем эволюции самодержавия к государству с демократическими институтами и контролем за развитием социальных отношений, что требует соответствующих юридических гарантий.

В целом, можно отметить, что для либеральной мысли России характерно соединение идей свободы с гуманистической стороной этатизма. Б.Кистяковский, С.Котляревский, П.Новгородцев и другие рассматривали социальную солидарность, согласие как неременное условие формирования и функционирования правового государства.

В диссертации с позиции специфики современной России актуализируются многие исторические аналоги. Так, например, показано в исследовании, Б.Кистяковский отстаивал идею соответствия прав и свобод историческим, политическим, психологическим и иным традициям страны. Он справедливо подчеркивал, что «нет единых и одних и тех же идей свободы личности, правового строя, конституционного государства, одинаковых для всех народов и времен... Все правовые идеи в сознании каждого отдельного народа получают своеобразную окраску и свой собственный оттенок»¹. К сожалению, эти и многие другие плодотворные

¹ См.: Кистяковский Б.А. В защиту права (Интеллигенция и правосознание) // Вест. –

идеи правовой, социальной государственности, разработавшиеся русскими либеральными юристами, в силу целого комплекса причин не получили практического воплощения. Они были мало распространены в России, оставались скрытыми от общественного сознания широких социальных слоев и большей части интеллигенции. И сегодня еще навязываются правовые концепции «социального государства» с заморской спецификой.

В работе отмечается, что успешное функционирование социального государства возможно лишь на основе высокоразвитой экономики, которая должна быть эффективной, социально ориентированной, служащей интересам всех слоев общества. В этом плане интересно изучение зарубежного опыта. Примером конституционного обеспечения экономической базы социального государства может служить Конституция Испании, согласно которой «все виды богатства страны в своих различных формах, независимо от собственника, служат общим интересам» (ст. 128), а государство наделяется правом «посредством издания закона планировать общую экономическую деятельность в целях удовлетворения коллективных потребностей, обеспечения равномерного и гармоничного развития регионов и отраслей и стимулирования роста доходов и богатств, а также наиболее справедливого их распределения» (ст.131)¹.

В диссертации отмечается, что идеи «социального государства» должны пронизывать все сферы жизнедеятельности общества. Так, в политической сфере необходим консенсус главных политических сил относительно основных целей и задач развития данного общества, сложившаяся система деятельности социальных институтов. Это позволяет обеспечивать преемственность социальной политики государства в случаях демократической смены правящих партий, правительств и высших государственных должностных лиц. Делается вывод, что и духовная атмосфера в социальном государстве должна характеризоваться развитым чувством гражданственности, социальной солидарности и гуманизма.

В диссертации ставится вопрос, что представляет собой «социальное государство» как научная категория, какова его сущность как общественного явления? Большинство российских ученых рассматривают эти вопросы через призму специфической деятельности государства в социальной сфере. Так, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, один из инициаторов внесения положения о социальном государстве в текст Конституции России М.В.Баглай, считает, что социальным «называется государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности»². Примерно такой же позиции придерживаются социологи и политологи. Так, Э.Баталов так же отмечает, что становление

МГУ. Сер. 7. Философия, 1990, №3, С.52.

¹ См.: Конституции государств Европейского Союза. –М., 1999, с.399.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М., 1997. - с.118-119.

индустриального, а потом и постиндустриального общества вызывает потребность в социальном государстве как «государстве, принимающем на себя ответственность за положение дел в социальной сфере, а стало быть, рассматривающем политику социального регулирования в качестве одной из важнейших своих функций». В то же время В.Левашов справедливо полагает, что социальное государство имеет свои особые характеристики не только в социальной, но и в политической, экономической и духовно-нравственной сферах, однако при этом автор чрезмерно расширяет параметры социального государства вплоть до проведения им политики «отказа от покорения природы и перехода к основам ноосферы»¹. Отмечая определенную абстрактность дефиниций, в диссертации указывается невозможность конкретного определения, поскольку в каждый исторический момент, данное понятие обретает новые черты.

Резюмируя мнения российских и зарубежных ученых, а также обобщая практику конституционного закрепления принципа социального государства и его реализации в ряде стран мира, можно констатировать, что «социальное государство» представляет собой особый тип высокоразвитого государства, в котором обеспечивается необходимый уровень социальной защищенности всех граждан посредством активной политики по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и социальной солидарности, поддержания социальной эффективности того или иного уровня экономического развития. В то же время, социальное государство znamená высокий уровень сближения целей и гармонизации отношений государственных институтов и общества. Наметившиеся в этом плане тенденции в современной России анализируются в диссертации.

Процесс создания социального государства в России, показано в работе, имеет свою историю и специфику. Советский Союз, будучи объявленным социалистическим государством по политическому строю, экономической системе и социально-классовой структуре, с точки зрения его социальной политики и реальных достижений в ее осуществлении, несмотря на определенные особенности, тоже был одним из первых и, причем, ведущих социальных государств мира. Парадоксально, но многие социальные ценности сегодня, к сожалению, утрачены. Однако, прежняя модель не может быть полностью идеальной и во-многом не совместима с современной действительностью.

При подготовке российской Конституции 1993 года перед ее разработчиками стояла сложная проблема определения общественного строя новой России. Статья 1 Конституции провозгласила страну демократическим, федеративным, правовым государством с

¹ Баталов Э. Доживет ли Россия до социального государства. // Российская Федерация. - М., 1997. - №8, с.48.

² Левашов В. Россия: социальное государство и стратегия устойчивого развития. // Обозреватель. - М., 1996. - №8, с.15.

республиканской формой правления. Но эти определения не в полной мере раскрывают целевое назначение и сущность государства. Поэтому в статье 7 зафиксировано также важное дополнение: Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека. Тем самым была заложена конституционная основа для прогрессивного развития государства в соответствии с передовой мировой практикой. Естественно, что ее реализация требует времени и больших усилий, как и представлено в диссертации.

Во второй главе «СТАНОВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ» показывается, что на Западе мощный экономический потенциал позволял безболезненно перераспределять доходы, не ущемляя прав и свобод собственников. В промышленно развитых странах правовое государство дополнилось его социальной ориентацией. Наконец, важно отметить, что на Западе формирование социальной государственности осуществлялось в условиях достаточно зрелого гражданского общества, в котором идеи и практика благотворительности воспринимаются не формально, а как естественные, нередко обязательные для государства и граждан, причем не только на уровне мировоззрения, но и мироощущения, практики .

В диссертации выявляется, что напротив, для российской истории характерна прерывность, раскол, невызреваемость новых общественных структур в недрах предыдущих. В силу ряда причин исторический процесс в России по сравнению с общеевропейским сначала замедлился, а потом приобрел ускоренный характер, что отразилось и на правовых нормах, законодательстве. В результате этого российское общество, не исчерпав потенциал одного этапа, не разрешив присущие ему противоречия, вынуждено было искать ответ на задачи следующего этапа общественного развития. Как отмечается в диссертации, это обусловило причудливое переплетение различных стадий исторического процесса. А правовое опережение или отставание часто порождают правовой нигилизм. Временной дефицит, вынужденное форсирование процесса развития усиливали структурные диспропорции, дисгармонию сфер общества, обостряли социальные конфликты, стимулируя нелегитимные формы протеста.

Невызреваемость внутренних предпосылок для новых общественных и политических структур обуславливала и соответствующую правовую асинхронность. разнонаправленность перемен, порождала в обществе перманентную переходную ситуацию, стимулируя ощущения прерывности развития России, того, что каждый раз, как и в условиях сегодняшних перемен, история начинается с нуля. Как бы с исходных позиций начиналась и правовая регламентация социальной сферы.

В работе показано, что именно особенностями экономического развития государства, а не только целенаправленной политикой властей объясняются глубинные причины нетерпимости в оценке идеалов, ценностей

предшествующих поколений россиян, несформированности у них чувства самоценности в прошлой истории страны. Невызреваемость нового, его насаждение создавало благоприятные социально-психологические основы для конструирования грандиозных проектов «осчастливливания» народа и человечества, соблазнительных попыток решить все проблемы «одним махом», достичь всего сразу и побыстрее - «Пятилетку - в три года!», «Изобилие товаров и услуг - в три года!», «Коммунизм - за двадцать лет!» Установка не на постепенность, поэтапность развития, а на прорыв усугублялась российским расколом, который выступает как перманентный внутрикультурный конфликт, выражающийся в сосуществовании в рамках одной культуры разных субкультур, тяготеющих к противоположным путям общественного развития. Аналогично и в праве, что частично подтверждается и недавним расхождением 40% законов и норм субъектов Федерации общегосударственным правовым актам.

С другой стороны, как показано в диссертационном исследовании, форсированность развития обуславливала повышенную роль государства в насаждении новых структур посредством преобразований «сверху», что не исключало встречного роста нового «снизу», и более - объективно. Но последняя тенденция в России либо не развивалась совсем, либо была выражена слабо и не находила соответствующей правовой регуляции. Неорганичность развития новых структур предполагала одержимых людей, ориентированных на аврал, штурм, прорыв, бросок и другие экстремальные средства в достижении своих целей. Она коррелировалась с социальной мечтательностью, не опирающейся на экономические основы, исключительной ориентированностью россиян на запредельные идеалы, их наивной верой в чудо. Характерно, что одна из самых популярных телепередач у россиян сегодня так и называется «Поле чудес». Коммунизм, в котором «все общественные богатства польются полным потоком» Н. Хрущев обещал построить за двадцать лет, предоставить каждой семье по квартире к 2000 году обещал М. Горбачев, перестройку за пятьсот дней - Г. Явлинский, по автомашине «Волге» за ваучер - А. Чубайс и т.д. Неумение, а нередко и нежелание решать проблемы сегодняшнего дня, свойственные российскому социокультурному типу, ориентировали на скоропалительность решений и действий, находящихся и соответствующее правовое, даже конституционное закрепление. Современный пример идеализации действительности, забегания вперед - Конституция Российской Федерации 1993 г., где в первой статье провозглашается, что Россия уже сегодня является правовым, а в седьмой статье - социальным государством.

Сравнительно-правовой анализ позволяет выявить, что на Западе шли от гражданских и политических прав к социальным по мере созревания материальных, политических, юридических, психологических и иных предпосылок. Принцип конституционализма был дополнен принципом социальности. В России до революции 1917 г. отсутствовали многие политические права и свободы. Развитая система всевозможных запретов, по

существо, толкала граждан в ряды оппозиции. Авторы российского политического процесса не прошли школы легитимного политического участия, в подавляющем большинстве не имели позитивной программы общественных трансформаций, ориентировались в первую очередь на отрицание существующей политической системы, а не на сохранение экономических завоеваний. Это повторилось и в 90-е годы прошлого столетия.

Так случилось, что после революции 1917 г. на определенные слои россиян обрушилась лавина политических и социальных прав, реализация которых не подкреплялась соответствующими материальными и политическими основами, да и культурой в целом и правовой в том числе. В период сталинского правления неукоренившиеся еще завоевания в области гражданских прав человека были резко сужены, свелись, по существу, к регулированию отношений между государственными предприятиями (институт частной собственности практически исчез); ограниченному кругу гражданско-правовых отношений (купли-продажи, наследованию, дарению). Социальные права трактовались весьма специфично, а равенство утверждалось через отрицание права частной собственности. Таковы метаморфозы развития концепции «социального государства» в России. В целом советский опыт показал, делается вывод в диссертации, что противопоставление гражданским правам и свободам (праву на жизнь, частную собственность, неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайне, свободе мысли, слова, совести, равенству всех перед законом) социальных прав ведет к девальвации последних, а в сталинские времена к антидемократическому, во многом и антинародному режиму.

Парадоксально, но факт, что и сегодня формирование социальной государственности происходит в экстремальных условиях резкого падения производства, правовой нестабильности, правового нигилизма, выражающегося в девальвировании права, игнорировании законов, недооценке их регулирующей, социальной роли. Важнейшая проблема сегодня - определение приоритетных направлений взаимодействия федеральных и региональных органов власти в выработке норм, регулирующих внутреннюю и межрегиональную миграцию, принятие мер по нормализации демографической ситуации, формированию единого рынка труда, обеспечению переподготовки, занятости и поддержки работников, высвобождаемых в ходе структурной перестройки экономики, реформирование организационных структур управления и другое. Любое государство претендует на представительство общества как целого, защиту общих интересов и блага, (даже если они рассматриваются, как это было в России в период правления большевиков, сквозь призму интересов одного класса) объявляется общенародным. В современных условиях экономического спада, обнищания широких социальных слоев, кардинальной модификации социально-классовой структуры, неизбежного сокращения инвестиций в социальную сферу резко снижаются возможности управления социальными процессами.

Наиболее негативным следствием снижения регулятивной функции государства является существенный разрыв в уровне доходов населения, что ведет к биполярной, антагонистической социальной структуре. Эксперты констатируют, что соотношение заработной платы 10% высокооплачиваемых слоев к заработной плате остального населения нарастало и в 1992 г. в России составляло 16:1, в 1993 г. - 26:1, в 1995 г. - 29:1, и сегодня – более чем 35:1. Для сравнения: в странах Запада это соотношение составляет от 5:1 до 8:1, а в Швеции - 4:1. В таких условиях роль государства как интегратора социума через стабилизационную социальную политику резко возрастает. Примечательно, что первые шаги в этом направлении на уровне закона заложены в бюджете страны на 2002 год. В работе показано, что только сильное государство может стать инициатором и гарантом создания правовых, экономических, политических, культурных предпосылок для самореализации индивидов и групп, удовлетворения их витальных потребностей, поддержания и укрепления целостности общества как сложно дифференцированной социальной системы, обеспечения общественного порядка и организованности, разработки целей всего общества, мобилизации масс и ресурсов на их осуществление. Деятельность же самого государства должна базироваться на конституционно-правовых принципах.

В диссертационном исследовании отмечается и другая сторона медали, т.е. показывается, что нельзя не учитывать и особенностей менталитета россиян. Социологические исследования, проведенные в конце 1995 г. Российским независимым институтом социальных и национальных проблем в 14 регионах Российской Федерации, охватившие 12 укрупненных социально-профессиональных групп, свидетельствуют об устойчивости основных ценностных ориентации россиян, которые не подвергаются существенным трансформациям со временем, хотя и коррелируются с реальностью. Одним из самых устойчивых компонентов массового сознания является патернализм, или необоснованная надежда на государство. Респондентам был задан вопрос о том, как могут быть преодолены трудности материального характера, существующие в их семье. 42,6 % из них указали на необходимость повышения минимального уровня заработной платы, пенсий, пособий. Лишь 11,9 % отметили, что «ничего не нужно, мы сами о себе позаботимся»¹. Почти у половины опрошенных достаточно сильны надежды на помощь государства как на ключевой институт разрешения основных социально-экономических проблем. Правда, капитализация страны накладывает свой отпечаток. Освобождение от патерналистских ожиданий идет трудно. Хотя однозначно патерналистский тип мышления, по оценке экспертов, характеризует примерно треть населения страны, его нельзя не учитывать в социальной политике, которая напрямую влияет и во многом

¹ См.: Массовое сознание россиян в период общественной трансформации: реальность против мифов//Мир России. Социология. Этнология. Культурология., 1996, Том. V, №2, СС. 87-88.

обуславливает способы демонстрации гражданами своих притязаний, формы презентации интересов, осуществления гражданских функций конвенциональным или не конвенциональным путем.

Таким образом, усиление государственного регулирования и в странах Запада, и в России обусловлено не конъюнктурно-тактическими соображениями, «давлением» на федеральные и местные органы власти профсоюзов, левых сил, хотя это не исключается, а закономерностями развития современной мировой цивилизации, важнейший императив которой - возрастающие вложения в развитие человека, как исходной клеточки прогресса. Опыт Запада красноречиво свидетельствует, что даже в наиболее благоприятных условиях самостоятельный образ жизни в рыночном обществе способен вести не более половины трудоспособного населения. Остальные требуют различных форм государственной опеки и социальной защиты.

В диссертации отмечается, что становление социального государства в процессе правового регулирования государственной социальной политики включает определение основных ее субъектов и объектов, институтов социальной политики, а также государственных стандартов. Среди них исследователи указывают на особое значение стандартов профессионального образования работников социальных служб, стандартов минимальных социальных услуг (объем социальных услуг), стандартов качества социальных услуг (гарантия безопасности), ресурсного обеспечения учреждений социального обслуживания, а также стандартов программ социального обслуживания, организации социальных служб и учреждений, которые должны быть реализованы независимо от возможностей муниципальных органов, что подробно показано в работе. В позитивном плане особое внимание обращается анализу второго пункта седьмой статьи Конституции Российской Федерации, а именно как в нашей стране охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Изучается опыт наиболее прогрессивных в этом отношении субъектов Федерации, в частности, Москвы.

В заключении диссертации обобщаются итоги научного исследования, даются рекомендации - по совершенствованию нормативно-правотворческой деятельности в целях социального обеспечения и реализации прав граждан, закрепленных в Конституции Российской Федерации и ряде законотворческих документов в соответствии с международными правовыми нормами.



Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

1. История идей социального государства и мировая практика. – Социальная экономика столицы (инновационно-законодательные аспекты). – М., НОУ, 2000. – 1,5 п.л. (в соавторстве).
2. Состояние современной системы образования: проблемы социальной защиты. – В сб.: «Современная молодежная политика (правовые аспекты реализации)». – М., Изд-во «Социум», 1999. – 0,5 п.л.
3. Молодежная политика государства в условиях формирования рыночных отношений в России. - В сб.: «Современная молодежная политика (правовые аспекты реализации)». – М., Изд-во «Социум», 1999. – 0,8 п.л.
4. Проблемы социальной поддержки населения. – Глава в монографии «Региональная политика в России: проблемы государственного управления» - М., Изд-во РАГС, 1999. – 1 п.л. (в соавторстве).



Подписано в печать 20.09.2001

Объем 1 п.л.

Тираж 100 экз.

Заказ 335

Типография издательства «Социум»

6-