

*С.Ю. Анохина, кандидат юридических наук, доцент  
Барнаульский юридический институт МВД России*

## **РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН**

Обеспечение социальных прав граждан является ключевой составляющей внутренней деятельности любого государства. Обусловлено это прежде всего тем, что проблемы, возникающие в социальной сфере, напрямую связаны с развитием экономической и политической жизни страны, а следовательно, являются своеобразным индикатором развития общества. В настоящее время для России этот вопрос особенно актуален в связи с необходимостью формирования новой модели социальной политики. Процесс трансформации патерналистской модели, которая существовала в эпоху СССР, непростой, и прежде всего требует решения вопроса о роли государства в новой социальной политике, его функциях и взаимодействии с общественными институтами.

Правильно проводимая политика государства по обеспечению социальных прав своих граждан в широком смысле как один из критериев макроэкономического регулирования действительно обеспечивает снижение социальной напряженности, рост благосостояния населения, достижение равновесия и стабильности в обществе<sup>1</sup>. В узком смысле обеспечение социальных прав правильно будет определить как систему мер, направленных на осуществление социальных программ, прежде всего на поддержание доходов, уровня жизни населения, обеспечение занятости, поддержки отраслей социальной сферы, предотвращение социальных конфликтов.

Основными показателями общественного развития, находящимися под воздействием государственного обеспечения социальных прав граждан, являются доходы как материальные источники существования; занятость; здоровье; жилье; культура; образование; окружающая среда.

Происходящие в России в последнее двадцатилетие радикальные общественные преобразования привели страну к системному кризису, который вызвал острейшие социальные проблемы. В их числе высокий уровень бедности основной массы населения, приведший к расколу общества, сокращение оплаты труда у значительной части работающих

<sup>1</sup> Асжина М.А., Чибриков Г.Г. Основы экономической теории. М.: Норма, 1996.

до уровня ниже прожиточного минимума, сокращение предоставления бесплатных социально значимых услуг, высокий уровень смертности населения, снижение качества медицинских и образовательных услуг. Каждая из названных проблем, влияя друг на друга, в целом негативно воздействует на обеспечение социальных прав граждан.

Особенности нынешнего состояния общества обуславливают несколько особенностей российской социальной доктрины, определяющей социальную концепцию развития страны, ее социальную политику и соответствующие программы действий.

Попытки оптимального сочетания либерализма и обеспечения социальных прав граждан при приоритете «либеральной политики государства», ориентированной на снижение его вмешательства в решение проблем граждан на основе развития приватизации социальных функций и маркетизации отраслей социальной инфраструктуры, в реальности успехом не увенчались. Сектор рыночной экономики не устремился активно в развитие социально значимых объектов. В частности, единичны случаи развития дошкольных инфраструктур, а строительство социально ориентированных объектов по-прежнему остается приоритетом государства.

Поэтому обеспечение социальных прав граждан реализуется через систему государственных программ социального обеспечения и системы социальных услуг. Социальное обеспечение включает социальное страхование и общественное вспомоществование, направленное на поддержание дохода беднейших слоев населения независимо от их участия в трудовой деятельности и выплаты страховых взносов. Система социальных услуг включает здравоохранение, образование, профессиональную подготовку, службу занятости и некоторые другие сферы<sup>1</sup>.

Главное место в социальном регулировании принадлежит государству, которое формулирует общую концепцию и основные направления социальной политики, обеспечивает законодательную и правовую основу. Помимо государства в решении социальных проблем принимают участие отдельные предприятия и фирмы, общественные, политические и профсоюзные объединения, а также организации, базирующиеся на благотворительных и добровольных началах, наконец, частные лица.

Степень участия государственного сектора в социальной сфере во многом определяет масштабы и характер проводимой политики обеспечения социальных прав граждан. Расширенная политика государства по обеспечению социальных прав граждан означает общедо-

<sup>1</sup> Асжина М.А., Чибриков Г.Г. Основы экономики

ступность социальных программ, универсальность социальных выплат, всеобъемлющий характер перераспределенной деятельности государства. Ограничительная политика в сфере обеспечения прав граждан предполагает сведение к минимуму ее масштабов, содержания и объектов.

Несомненно, идея построения социального государства получила закрепление в конституциях многих развитых стран. Так, согласно действующему Основному закону Франция является неделимой, светской, демократической и социальной республикой (ст. 2.), Испания - социальное правовое и демократическое государство (ст. 1.). В принятой еще в 1917 г. политической Конституции Мексики она характеризуется как представительская демократическая республика, осуществляющая свои функции на основе «социального партнерства». В Конституции Бразилии (1988 г.) также закреплена идея социального государства и даже положение об особой защите прав трудящихся. В 1992 г. Украина в соответствии с действующей Конституцией провозгласила себя демократическим социальным и правовым государством.

В статье 7 Конституции РФ наше государство определяется как социальное, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В Российской Федерации, как говорится далее в этой же статье Основного закона, «устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»<sup>1</sup>.

Таким образом, говоря о социальной деятельности государства, конституции различных стран, а также международно-правовые документы<sup>2</sup> определяют ее с определенными вариациями как попечение государства в части создания таких условий, чтобы каждый человек имел жизненный уровень (включая пищу, одежду, медицинское обслуживание и т.д.), который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и членов его семьи.

Однако как непосредственно в этих актах, так и комментариях к ним нет единой и однозначной трактовки критериев предоставляемых государством благ. В одних случаях содержится указание на «достойный» уровень, в других - на «достаточный», в третьих - на «удовлетворительный», в четвертых - на «минимальный». Существующий разнобой объясняется тем, что нет, да и не может быть единого, универсального и пригодного для всех эпох и народов стандартов жизни с заранее четко очерченными количественными и качественными параметрами.

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993. С. 6.

<sup>2</sup> См., например: Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Европейская социальная хартия и др.

При подходе к проблеме социального государства крайне редко доступно и понятно говорят о том, что, собственно, понимается под самим государством. В период крупных преобразований в России большинство отечественных ученых отходит от классовой трактовки государства. Л.С. Мамут под государством подразумевает следующее: «Публично-властным способом агрегированное и устроенное общество, достигшее в своем экономическом и социокультурном развитии стадии цивилизации. Другими словами, есть не что иное, как публично-властная организация народа, возникшая на известном этапе его истории - организация, которая на публично-властный лад интегрирует (объемлет собой, включает в себя) всех людей, составляющих народ. Именно государство как публично-властная структура - надлежащий и точный адресат определения "социальное"»<sup>1</sup>.

Г.Ф. Шершеневич рассматривал социальное государство, политический союз людей в качестве системообразующего признака государства<sup>2</sup>. Главным в государстве признается общесоциальная деятельность, и само оно рассматривается как правовая форма организации и функционирования политической власти в аспекте различения права и закона<sup>3</sup>.

Р.З. Лифшиц указывал, что демократическое современное государство можно охарактеризовать как орудие и средство социального компромисса по содержанию или правовое государство по форме<sup>4</sup>. А признав в нем орудие социального компромисса, следует признать и изменение некоторых его внутренних функций. Одна из главных среди них - учет и координация интересов различных групп населения, поиск и проведение в жизнь таких решений, которые поддерживались бы различными социальными слоями. Важнейшая задача государства, подчеркивал он, - соблюдение интересов меньшинства, защита прав человека<sup>5</sup>.

Современное государство, как указывает Ю.А. Тихомиров, играет новую роль по отношению к обществу: первое выступает как «слуга» по отношению ко второму как к «господину». Круг его дел составляют

<sup>1</sup> См.: Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 5.

<sup>2</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1995. Т. I. Вып. 1. С. 171-182.

<sup>3</sup> См.: Нерсесянц В.С. Право и закон. М., 1983. С. 330-359; Четвернин В.А. Размышления по поводу теоретических представлений о государстве // Государство и право. 1992. № 5. С. 33-37.

<sup>4</sup> См.: Лифшиц Р.З. Государство и право в современном обществе: необходимость новых подходов // Сов. государство и право. 1990. № 10. С.

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 17.

дела, имеющие, бесспорно, публичный характер, дела общественного значения - это одновременно дела социальные, связанные с обеспечением и защитой прав человека<sup>1</sup>.

В.А. Четвернин утверждает, что на передний план выдвигается общесоциальная деятельность государства, оно «выступает не только как гарант права сильных быть еще сильнее, но и как защитник интересов слабых»<sup>2</sup>, что возрождающееся российское государство будет действовать в ущерб экономической эффективности, в ущерб скорейшему развитию гражданского общества, но в интересах социально слабых. Он видел в начавшейся в августе 1991 г. новой буржуазно-демократической революции в России воплощение в российской государственности принципов современного социального и правового государства<sup>3</sup>. Организация политической власти, откровенно попирающая права человека и гражданина, не может признаваться государством в современном смысле этого понятия<sup>4</sup>.

Любое государство, в т.ч. и социальное, действует с определенных позиций. Оно должно прежде всего служить определенному классу, социальному слою и в какой-то степени удовлетворять интересы всех граждан. Социальный характер постсоциалистического государства заключается в том, что оно не выступает представителем среднего класса, как это происходит в развитых демократических странах<sup>5</sup>. При этом о его характере нужно судить не по обещаниям руководителей, сколь бы красочны они ни были, а по тем экономическим и социальным мерам государственной власти, которые затрагивают жизненные интересы различных слоев населения. Меры эти противоречивы, как сложен и противоречив сам характер постсоциалистического государства. Государственная власть осуществляет некоторые меры социального порядка, однако сегодня Российское государство не обеспечивает необходимого уровня жизни населения, не предоставляет ему необходимых социальных услуг. Следовательно, в этом можно согласиться с мнением В.Е. Чиркина, не является еще социальным государством<sup>6</sup>. Оно не является пока и правовым. Концепции правовой рефор-

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Государство на рубеже столетий // Государство и право. 1997. № 2. С. 30.

<sup>2</sup> См.: Четвернин В.А. Размышления по поводу теоретических представлений о государстве // Государство и право. 1992. № 5. С. 4.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 5.

<sup>4</sup> См.: Четвернин В.А. Указ соч. С. 9.

<sup>5</sup> См.: Чиркин В.Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма // Государство и право. 1997. № 1. С. 4.

<sup>6</sup> См.: Там же. С. 9.

мы нет. Законодательство, указы Президента, акты Правительства противоречивы, зачастую не выполняются, не исполняются многие решения судов, их престиж в обществе невысок. Скорее, это полуправовое или частично правовое государство. Но вектор его развития имеет совершенно определенную направленность. Однако социальное государство как таковое подразумевает право всех людей на базовый уровень благосостояния. Если в полицейском государстве те, кто получал социальные пособия в соответствии с законами о бедных, лишались права голоса, то в социальном государстве гарантированный минимальный доход есть преимущество гражданства.

С 90-х гг. прошлого столетия в России проводятся исследования в области социальной и правовой защиты человека. Однако в них в основном рассматриваются лишь отдельные фрагменты этой многогранной проблемы.

Современная теория построения в России государства нового типа, как социального и правового, предполагает рассмотрение категории социальной и правовой защиты граждан, в т.ч. в рамках реализации основных функций.

Функции государства многоплановы, их формирование происходит в процессе становления, укрепления и развития государства. Последовательность возникновения функций зависит от очередности стратегических задач, которые встают перед обществом в его историческом развитии, и целей, которые оно преследует. Эти задачи и цели не могут быть произвольными. Они зависят от реальных условий.

Исходя из определения функций государства и анализа их наиболее существенных признаков<sup>1</sup>, социальная функция государства непосредственно выражает и предметно конкретизирует его классовую и общечеловеческую сущность. Ее содержание учитывает классовые, групповые (корпоративные), национальные и частные интересы членов общества. В ней воплощается и раскрывается активная служебная роль государства как важнейшей части надстройки по отношению к любому базису, реализуется разносторонняя политическая деятельность внутри страны и на международной арене. Социальная функция государства возникает и развивается сообразно историческим задачам и целям государства. Государство выполняет свое социальное назначение посредством осуществления этой и ряда других функций. Социальная функция представляет собой одно из устойчиво сложившихся основных направлений деятельности государства. В ней проявляются и объекти-

<sup>1</sup> См.: Морозова Л.А. Указ. соч. С. 98; Байтин М.И. Понятие и классификация функций государства... С. 61.

вируются особенности и закономерности развития социального государства, динамика социально-экономических, политических и духовных преобразований в жизни общества.

Функции социального государства вытекают из самой сущности государственности, из сочетания в деятельности государства общечеловеческих начал (функции ведения общих дел, как определяли в XIX в. сторонники марксизма и как до недавнего времени было принято говорить в отечественной научной литературе) с сугубо специфическими, классовыми или узкогрупповыми задачами. По мере того как современная цивилизация позволяет лишить классовое противостояние в обществе его прежнего императива непреодолимости, современное государство трансформируется в социальное. В этом случае на службу интересов всего общества становятся, например, такие функции государства, как функция экологической безопасности. В то же время коренной ломке подвергаются представления о безопасности государства и личности. Гармонизация интересов личности, общества и государства позволяет говорить о современном государстве как средстве обеспечения безопасности<sup>1</sup>.

В современных условиях российской действительности, учитывая крайне тяжелое состояние экономики, ее криминализацию, отсутствие общепризнанных национальных идеалов, деформацию нравственных ценностей, невозможно рассчитывать на всеобъемлющее осуществление государством функции социальной и правовой защиты. Резко снизился жизненный уровень российских граждан, прежде всего относительно недавно благополучных слоев населения.

Это сказывается на развитии современной системы социальной и правовой защиты населения, которая сегодня в России воплощается с большими трудностями. Кризис экономики обескровливает многие социальные, гуманитарные программы. Конституция Российской Федерации не включает такого важного ориентира для социального государства, как прожиточный минимум. Причина - в невозможности обеспечить достойный прожиточный минимум сегодня и в нежелании ориентироваться на него завтра. А ведь это один из тех конкретных показателей, по которым можно судить о степени или уровне «социальности» государства. Трудно говорить о серьезных перспективах системы страхового пенсионного обеспечения, других форм социального страхования из-за неопределенности формулировки ст. 39 Конституции России

<sup>1</sup> См.: Степашин С.В. Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации: автореф. дис.... д-ра юрид. наук. М., 1994.

о поощрении создания «дополнительных форм социального обеспечения».

Реалии нынешней кризисной социально-экономической ситуации в России требуют того, чтобы реформирование всех сторон жизни общества сопровождалось сильной экономической и социальной политикой государства, эффективной системой социальной и правовой защиты населения как базового условия поступательности общественно-политического развития. Сильная государственная социальная политика - единственно реальный путь продвижения к социальному государству.