Евгений ТАВОКИН



Социальное государство. Что это?

Главная трудность, с которой сталкивается любой аналитик, пытающийся уточнить смысл понятия «социальное государство», состоит в том, что все разработки в данном направлении исходят из неявного предположения о наличии у государства двух видов функций: социальных и каких-то других [Кочеткова, 2008]. В справочной литературе дается следующее определение: «Социальное государство означает такой тип государства, в число важнейших внутренних функций которого входит активное влияние на социальную сферу жизнедеятельности общества в интересах самых широких слоев населения» [Гончаров, 2003. С. 222].

Остается неясным, обладает ли понятие социального государства относительной самостоятельностью или же оно выражает каким-либо формальным образом (например, конституционно, законодательно) закрепленную функциональную зависимость между сущностью, содержанием и формой государства. Как правило, не давая концептуального определения, современные исследователи ограничиваются указаниями на те функции государства, которые непосредственно связаны с его социальными обязанностями, и на ряд характеристик, объективно выражающих их конкретные значения. Насколько правомерен такой поход? Обратимся к истории.

Истоки формирования идей о социальном государстве коренятся в теориях Т. Гоббса и Дж. Локка, которые появились как результат осмысления Английской революции 1648 г. и Славной революции 1688 г. Локк, обосновывая идею политического компромисса, реализованную в ходе Славной революции 1688 г., видел роль государства как гаранта политических договоров, консенсуса, согласования интересов граждан. Главной функцией государства он считал обеспечение охраны собственности и свободы договоров [Локк, 1998. С. 306]. Гоббс, проанализировав отношения гражданина и государства, заложил предпосылки для развития индивидуального целеполагания и атомизации общества, составляющих сущность частной конкуренции и рынка. «Социальность» государства и Локк, и Гоббс понимали весьма узко – как юридическое и организационное обеспечение государством равенства прав граждан во всех взаимодействиях и коллизиях, неизбежно возникающих при функционировании рыночного социума.

По мнению ряда отечественных исследователей [Кочеткова, 2008; Милецкий, 1997], родоначальником термина «социальное государство» является Лоренц фон Штейн, который имел в виду такое государство, которое обеспечивает абсолютное равенство прав всех общественных классов и отдельных индивидов на основе использования своих властных возможностей. Задача социального государства, согласно фон Штейну, – способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан. Оно должно поддерживать классовое равенство, повышать уровень жизни обездолен-

В предыдущих номерах

Тема представлена:
№ 2. 2013. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА
(автор В. Федорищев)

Евгений Тавокин, доктор социологических наук, профессор РАНХиГС (119606, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82) E-mail: tavokin@mail.ru

Аннотация. Выявляются недостатки существующих концепций «социального государства». В широком историческом и политическом контексте представлена ретроспектива формирования этого понятия и его практическая реализация, анализируются его критерии.

Ключевые слова: социальное государство, правовое государство, «государство всеобщего благосостояния», «государство всеобщего благоденствия», справедливость.

ных. В сфере экономики государству отводилась функция «ночного сторожа», т. е. невмешательства в экономическую жизнь и устранения препятствий неограниченному обогащению. Применение государственной власти понималось как обеспечение установленного правопорядка и равенства всех перед законом.

Опасаясь усиления социал-демократических сил, а также влияния профсоюзов на трудящиеся массы, германский канцлер О. фон Бисмарк перехватил эти идеи и начал их реализовывать. После 1873 г. в Германии вводятся страхование от несчастных случаев на производстве, медицинское страхование, пособие по безработице и некоторые другие программы.

Следующим шагом по реализации идей социального государства стали реформы Ф.Д. Рузвельта, нацеленные на преодоление социальных проблем Великой депрессии и стабилизацию обстановки. Было введено государственное регулирование экономики, финансового сектора, государство стало финансировать общественные работы, расширялись права профсоюзов, были созданы программы ипотеки, пенсионного обеспечения, медицинского страхования, трудоустройства безработных. По мере выхода из кризиса ряд этих мер был отменен.

Идеи социального государства в годы Второй мировой войны широко использовались в Великобритании. Их инициатором выступил известный политический деятель Г.У. Беверидж. Набор предлагаемых им мер по борьбе с безработицей и другими проблемами, обусловленными тяготами военного времени, разнообразием не отличался: общественные работы, полный контроль над внешней торговлей, обязательное государственное страхование и т. д. Тридцать послевоенных лет, пока шел процесс преодоления последствий войны и экономика страны успешно развивалась, идеи социального государства благосклонно воспринимались властными структурами и активно использовались в технологиях формирования позитивного имиджа страны.

В этот период как в Великобритании, так и в других развитых странах Запада появились новые формы механизмов социального государства: «общество социальных услуг», «социальное рыночное хозяйство», «общество всеобщего возмещения ущерба» и др. Они, хотя и имели некоторые особенности, обусловленные национальными различиями обычаев и культур, в полной мере воспроизводили установки и идеи социального государства и широко позиционировались в массовом сознании как признаки перехода к новому типу государственного устройства, при котором государство берет на себя активную и ответственную роль по созданию гарантированных условий жизнедеятельности своих граждан. В Швеции, Норвегии, Японии, Швейцарии, ФРГ и других странах произошло закрепление статуса социальных государств на конституционном уровне.

Однако кризис 1970-х годов нанес серьезный удар как по идее социального государства, так и по концепциям, их обосновывающим. «Шоковая терапия», которую «железная леди» М. Тэтчер избрала как средство преодоления кризиса, в первую очередь была направлена на слом хрупких механизмов социального государства: свернулись практически все социальные программы, коммерциализировались образование и медицина, произошло массовое закрытие промышленных предприятий, усилилась безработица. В США был избран другой путь – «рейганомика»: американцам предлагалось больше покупать, а не производить. И хотя под оба направления была срочно разработана научная доктрина – концепция «информационного общества», механизмы социального государства и в США также подверглись демонтажу: отменен контроль уровня цен и зарплат, расходы на социальную сферу неуклонно снижались, американцев приучили жить в кредит, всю жизнь расплачиваясь по закладным.

Таков краткий исторический экскурс возникновения и развития идеи социального государства, ее практической реализации.

При трактовке конкретных факторов, обусловивших возникновение концепции социального государства, различные авторы в своих мнениях расходятся. Некоторые [Торлопов, 1999] к числу таких факторов относят: переход к индустриальному обществу; обусловленное этим радикальное снижение роли традиционных институтов, оказывавших социальную помощь, (профессиональных гильдий, цехов, семьи и т. п.); развитие бюрократических механизмов, сделавших возможным всеобъемлющее социальное обеспечение; демократию, одним из принципов которой является установление определенного уровня социального обеспечения; понимание необходимости выделения сфер образования и здравоохранения за рамки действия рынка и перевод их в сферу забот государства.

Другие исследователи [Дзодзиев, 1996. С. 223–225] обращают внимание на развитие «дикого» капитализма, ужесточение эксплуатации, обеднение большинства населения, атомизацию общества и, как следствие, – обострение социальных противоречий, расширение их значимости до политического уровня, возникновение рабочего движения, а также на функциональную ограниченность принципа «правового» государства, которая предопределяет необходимость дополнения его требованиями создания материальных условий для реализации декларируемой свободы. Без этих условий сам принцип демократии формально остается, но практически превращается в господство олигархата, что фактически исключает участие граждан в полити-

ческой жизни общества. Таким образом, социальное равенство оказывается необходимым условием политической демократии.

Зарубежные специалисты также по-разному трактуют причины формирования концепции социального государства. Англичанин Дж. Кин основную причину видит в том, что буржуазные государства эпохи модерна постепенно превратились в общества наемного труда. Это привело к необходимости обеспечения практически полной занятости всего мужского населения, так как альтернативой были бы непрерывные общественные беспорядки, что доказывал опыт экономических кризисов и мировых войн. С этой целью проводилась политика поощрения частного капитала, предоставления профсоюзам возможности участвовать в заключении коллективных договоров, в выработке государственной политики и удовлетворения некоторых социальных нужд граждан, прежде всего в здравоохранении и образовании [Кин, 2001. С. 141–142].

Американский социолог-неомарксист И. Валлерстайн объясняет возникновение концепции социального государства как способ поиска компромисса между правящими классами и промышленными рабочими и другими социальными группами наемного труда. И тем и другим он проповедует терпение, компромисс и реформизм, чтобы в долгосрочном плане добиться большего для всех, идя по «среднему пути» [Валлерстайн, 2000. С. 326–328]. Именно в этом, по его мнению, заключается главный смысл концепции социального государства и реализующих эту концепцию механизмов, таких, например, как социальное и медицинское страхование, пенсионное обеспечение, пособия по безработице, семейные и другие пособия, а также соответствующие специализированные государственные органы.

Однако все указанные выше средства и механизмы (социальное страхование, пенсии и т. д.), которые, по мнению отечественных авторов, являются убедительными признаками социального государства, Валлерстайн рассматривает не более как паллиативы, в принципе не способные устранить или сгладить противоречия между классами капиталистического общества.

Для отечественных гуманитариев характерно поразительное равнодушие к определению самого понятия «социальное государство». Очень немногие утруждают себя уточнением его смысла. Одна из причин, объясняющая такую ситуацию, состоит в том, что в рамках англосаксонской социологической и социально-политической мысли (Великобритания, США) используется термин welfare state. На русский язык он переводится и как «благоденствие», и как «благосостояние». Поэтому иногда русскоязычные авторы прибегают к терминам «государство всеобщего благосостояния» или «государство всеобщего благоденствия». В европейско-континентальном ареале (Германия, Швеция) употребляется термин «социальное государство». Некоторые российские исследователи выделяют такие характеристики социального государства, как свобода, солидаризм, справедливость (законность), демократия, социальная забота, социальный мир и т. п. чтобы подчеркнуть взаимосвязь демократического политического устройства и социального государства. В основе этого подхода – акцент на политическое, чисто внешнее оформление «социального государства», диктуемое пониманием демократии исключительно в рамках неолиберальной доктрины.

Если же рассматривать все множество точек зрения, то общий смысл понятия «социальное государство», который сформировался в среде отечественных гуманитариев, сводится к следующим, наиболее популярным тезисам.

1. Социальное государство конструирует тип общества, который позволяет обеспечить справедливое распределение материальных и духовных благ, выровнять посредством социальных стандартов стартовые возможности граждан, создать для них благоприятную социально-культурную среду обитания.

2. Социальное государство выступает в роли гаранта обеспечения уровня жизни, достойного человека, особенно в таких сферах, как уровень доходов, обеспечение жильем, здравоохранение, доступное образование и культура.

3. Сущностью социального государства является соединение всех социальных групп населения, наций и народностей в единое целое, объединенное в понятие «гражданское общество».

4. Основной целью социального государства является обеспечение защиты и обслуживание интересов всего общества в целом, а не определенной его части.

5. Социальное государство проявляет повышенную заботу о социально незащищенных категориях граждан: детях, инвалидах, престарелых. В их интересах устанавливаются государственные пособия, пенсии, субсидии, дотации.

6. Социальное государство построено на признании прав, свобод и законных интересов человека в качестве высшей ценности.

7. Часть населения любой страны не участвует в рыночных отношениях. В их интересах государство вмешивается в рыночные отношения, перераспределяя доходы наиболее состоятельных к менее состоятельным гражданам и изымая средства на пополнение государственного бюджета.

8. Социальным может стать только уже правовое государство, т.е. такое, в котором механизмы господства права уже достаточно развиты.

9. Социальное государство – это новый этап в развитии государства, который стал возможным при наличии достаточных ресурсов, чтобы обеспе-

чить реальную ответственность за судьбу общества, каждого гражданина.

10. Социальное государство стремится смягчить, а где возможно и устранить социальное неравенство, активно вмешиваясь в различные сферы жизни человека. Имущественные различия социальное государство сглаживает с помощью налоговой политики, перераспределяя собранные средства в пользу малоимущих. Оно закрепляет принцип равного доступа к государственным должностям, что ликвидирует правовые предпосылки неучастия в управлении каких-либо групп населения.

11. Немногие государства могут быть отнесены к социальным, а лишь те, где у большинства населения имеется высокий уровень жизни и душевого потребления товаров и услуг. Это главный тезис, раскрывающий фундаментальную основу и важнейший критерий, позволяющий отечественным гуманитариям определять, относится какое-либо государство к категории социального или нет. И критерий этот чисто рыночный – потребительский потенциал человека. Не творческие, интеллектуальные способности личности, не ее созидательные возможности, а ее рыночная «стоимость», которая исчерпывающим образом выражается в денежном эквиваленте. Фактически – уровень ее «капитализации».

И теоретические положения рассмотренной концепции социального государства, и формы и механизмы их практической реализации обусловлены не сущностным содержанием и логикой функционирования капиталистических государств, в которых она возникла, а исключительно внешними причинами (экономическими, политическими, социокультурными и др.). Об этом свидетельствовали те социальные программы, которые реализовывались еще до возникновения концепции социального государства. Речь идет, в частности, о Доме инвалидов в Париже для престарелых и раненых солдат-инвалидов, созданном Людовиком XIV в 1670-х гг. Причина столь неординарной милости была отнюдь не благотворительная, а вынужденная. Франция испытывала серьезные экономические трудности, боевой дух солдат падал, рассчитывать на привычные победы становилось все сложнее. Строительство Дома инвалидов призвано было убедить воинов в том, что заботу о решении возможных проблем и последствий их участия в войнах берет на себя государство.

Аналогичная причина послужила реализации во Франции второй важной социальной программы. У Наполеона, бывшего в ту пору первым консулом, возникли такие же, как у Людовика XIV, проблемы. Казна страны была пуста. Однако Наполеон весьма оригинально смог с ними справиться. В 1801 г. он издал указ, согласно которому вдовы погибших солдат получали патент на торговлю табачными изделиями. Во Франции до сих пор большинство табачных ларьков имеют лицензии, полученные от какой-либо солдатской вдовы.

Похожая социальная программа разработана в США по инициативе президента Линкольна и генерала Гранта в период Гражданской войны Севера с Югом (1860-е гг.). Созданная тогда администрация по делам ветеранов войны функционирует по сию пору и оказывает помощь бывшим военнослужащим, пострадавшим во время боевых действий.

Развитие идей социального государства и соответствующих социальных программ после Второй мировой войны и в период сразу же начавшейся «холодной войны» основывались на иллюзии преодоления с их помощью присущих капитализму противоречий. Какое-то время эти программы успешно работали. Более того, для части чиновников и управленцев высшего и среднего звена, высококвалифицированной научно-технической интеллигенции, а также привилегированной части наемных рабочих удалось построить весьма сытный мирок «среднего класса». Представители именно этой (довольно значительной) части населения «золотого миллиарда» постепенно отвыкли самостоятельно заботиться о своем благополучии, равном доступе к образованию, здравоохранению и другим социальным благам, полностью передоверив эту заботу государству.

Однако, когда этот способ себя исчерпал, расходы на социальную сферу стали покрывать за счет инфляции. Была подверстана «теория монетаризма», согласно которой деньги являются главной сферой, стимулирующей движение и развитие производства. Это предопределяло минимизацию роли и влияния государства на экономику: главным движителем ее развития провозглашались финансы. Поддержание высокого уровня жизни стало основываться на росте долгов, сначала государственных, а затем частных. Фактически была создана гигантская финансовая «пирамида», которая в конце концов рухнула. Утопия «государства всеобщего благоденствия» оказалась несостоятельной. Ослабление роли государства вместо прогресса привело к деградации (это обозначается феноменом трех «д»: деиндустриализация, декультурация, десоциализация). В условиях исчерпания традиционного экстенсивного развития (дешевой и, по сути, дармовой ресурсной базы и рабочей силы в колониях, «цивилизованной» эксплуатации или прямого грабежа остального мира), при котором внутренние проблемы удавалось «сбрасывать» вовне и решать их за счет других стран, единственным выходом из кризиса стало дальнейшее урезание «социального государства». Наиболее отчетливо это проявилось в странах Южной Европы – Греции, Италии, Испании, Португалии. Однако и в странах с более сильной экономикой – Германии, Франции, Швейцарии – социальные гарантии также отменяются. Значительно скорректирована модель социального

государства даже в такой, казалось бы, неуязвимой для классовых бурь стране, как Швеция. Здесь проведена реформа налогов и социальных выплат: налоги работающим снижены, но с одновременным сокращением размеров пособия по безработице. Безработных обязали активно участвовать совместно с государством в поиске работы и находить ее в течение года. В качестве паллиатива поощряется работа пенсионеров старше 65 лет.

Набирает силу концепция создания механизмов стимулирования активности самого населения, вытеснения из сознания граждан настроений иждивенчества. Вместо идеи социального государства предлагается идея «социальной солидарности», смысл которой – установление баланса между правами и обязанностями, свободой и ответственностью. В соответствии с этой идеей, на государственную помощь может рассчитывать лишь тот, кто приносит социальную помощь сам. Предлагается также стимулирование создания искусственных рабочих мест: реиндустриализация, расширение сферы услуг, офисных «сидельцев» и т. п.

Сказанное не означает, конечно, полного отказа от использования понятия «социальное государство». Оно вполне приемлемо, когда необходимо из всех функций государства выделить только те, которые прямо касаются сферы жизнеобеспечения людей. В этом случае социальным можно назвать такое государство, в котором деятельность органов власти, связанная с выработкой и реализацией решений, непосредственно касающихся качества жизни человека, предоставления ему социальных гарантий, направлена на социальную стабильность общества и достижение такого уровня благосостояния всех групп населения, который необходим для устойчивого развития.

Литература

Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. СПб.: Университетская книга, 2000.

Гончаров П.К. Государство социальное / Социологическая энциклопедия: В 2-т. Т.1. М.: Мысль, 2003.

Дзодзиев В. Проблемы становления демократического государства в России. М.: Ad Marginem, 1996.

Кин Дж. Демократия и гражданское общество. М.: Прогресс-Традиция, 2001.

Кочеткова Л.Н. Социальное государство: цели и функции // Социально-гуманитарные знания. 2008. № 3. С. 68–79.

Локк Дж. Два трактата о правлении / Соч.: В 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1998.

Милецкий В.П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России // Политические процессы в России в сравнительном измерении. СПб.: СПБТУ, 1997.

Торлопов В.А. Социальное государство в России: идеалы, реалии, перспективы: Монография. СПб.: Изд-во РПТУ им. А.И. Герцена, 1999.

Дополнительная литература

Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. М.: Евразия, 1995.

Кочеткова Л.Н. Теория и практика социального государства: социально-философский анализ / Автореф. ... д. филос. наук. М., 2010.

Милецкий В.П. Российская модернизация: предпосылки и перспективы эволюции социального государства. СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета, 1997.

SOCIAL STATE. WHAT IS IT?

Evgeny Tavokin, Doctor of sociological sciences, professor RANEPA (Russian Federation, 119606, Moscow, Vernadsky Prospekt 82). E-mail: tavokin@mail.ru

Summary: Shortcomings of existing concepts of «the social state» come to light.
In a wide historical and political context the retrospective of formation of this concept and its practical realization are considered, its criteria are analyzed.

Keywords: social state, constitutional state, state of general welfare, justice.

References

Dzodziev V. Problemy stanovleniia demokraticheskogo gosudarstva v Rossii [Problems of formation of the democratic state in Russia]. Moscow, Ad Marginem Publ., 1996, pp. 223–225.

Goncharov P.K. Gosudarstvo sotsial'noe. [State social]. Sotsiologicheskaia entsiklopediia. In 2 vols., vol. 1. Moscow, Mysl' Publ., 2003, p. 222.

Kin Dzh. Demokratiia i grazhdanskoe obshchestvo [Problems of formation of the democratic state in Russia]. Moscow, Progress-Traditsiia Publ., 2001, pp. 141–142.

Kochetkova L.N. Sotsial'noe gosudarstvo: tseli i funktsii [Social state: purposes and functions] . Sotsial'no-gumanitarnye znaniia, 2008, no 3.

Lokk Dzh. Dva traktata o pravlenii [Locke John. Two Treatises of Covernment]. Sochineniia in 3 vols., vol. 3. Moscow, Mysl' Publ., 1998, p. 306.

Miletskii V.P. Sotsial'noe gosudarstvo: evoliutsiia idei, sushchnost' i perspektivy stanovleniia v sovremennoi Rossii [Social state: evolution of ideas, essence and formation prospects in modern Russia]. Politicheskie protsessy v Rossii v sravnitel'nom izmerenii [Political processes in Russia in comparative measurement]. St-Petersburg, SPBTU Publ., 1997.

Torlopov V.A. Sotsial'noe gosudarstvo v Rossii: idealy, realii, perspektivy [The social state in Russia: ideals, realities, prospects: Monograph]. St-Petersburg, RPTU im A.I. Gertsena Publ., 1999.

Vallerstain I. Analiz mirovykh sistem i situatsiia v sovremennom mire [The analysis of world systems and situation in the modern world] St-Petersburg, Universitetskaia kniga Publ., 2000.