

# Социальное государство

## Юридический портал «Закон сегодня»

<http://lawtoday.ru/razdel/biblo/kons-prav/030.php>

Согласно Конституции (ст. 7) Российская Федерация является социальным государством. Главная задача социального государства - достижение такого общественного прогресса, который основывается на закрепленных правом принципах социальной справедливости, всеобщей солидарности и взаимной ответственности. Социальное государство призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ исходя из принципа справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное человеческое существование.

Следует отметить, что объявление России социальным государством не означает возвращение страны к тоталитарному государству, обещавшему своим гражданам всеобщее благосостояние за счет создания экономической системы, полностью управляемой и организуемой им. Социальное государство в том понимании, которое вкладывает в него Конституция РФ, должно стремиться лишь к максимально возможному в условиях демократической страны равномерному содействию благу всех граждан и к максимально возможному равномерному распределению жизненных тягот. Социальное государство стремится обеспечить каждому своему гражданину достойный человек прожиточный минимум. При этом оно исходит из того, что каждый взрослый должен иметь возможность зарабатывать на себя и на содержание своей семьи. Вмешательство государства осуществляется лишь тогда, когда такая возможность по разным причинам не может быть реализована и потребности человека не могут быть удовлетворены надлежащим образом.

Возможность человека зарабатывать, естественно, предполагает прежде всего наличие работы. В социальном государстве, как правило, закрепляется в связи с этим право на труд. В Конституции РФ содержится лишь право (ст. 37) "свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию". Разумеется, такое положение в полной мере обеспечивает свободу труда, однако оно ставит под сомнение важнейшее требование социального государства, согласно которому каждый человек должен заботиться о получении трудового дохода для удовлетворения своих потребностей. Правда, ситуация несколько облегчается наличием в Конституции РФ права на защиту от безработицы (ст. 37).

Личная ответственность каждого за его собственное благополучие неразрывно связана с семьей. Семья является одним из устоев общества. Она важнейший компонент общества, связывающий его с государством. Семья всегда была и остается одним из главных факторов совершенствования общества, полноценного воспитания новых поколений граждан. Повышение социального потенциала семьи, ее активности во всех сферах жизни общества, укрепление брачно-семейных отношений - все это имеет непосредственное отношение к социальному развитию страны, к полному использованию ее возможностей.

Социальный потенциал семьи - это ее возможный вклад в жизнедеятельность и развитие общества, ее роль в решении стоящих перед ним задач. Социальный потенциал выражается в хозяйственно-экономических и духовно-психологических функциях семьи. Семья одинаково важна и для общества, и для государства. Значит, семья, материнство, отцовство, детство должны находиться под защитой и общества, и государства как в правовом, так и в социальном плане.

Именно поэтому социальное государство в тех случаях, когда работающие в семье не могут заработать для удовлетворения ее определенных потребностей, несет особую ответственность за доступность для таких семей жизненно важных благ, включающих продовольствие, жилье и т.д.

Следует отметить, что в условиях демократии социальное государство предоставляет широкий простор любым общественным силам, которые желают оказывать помощь социально незащищенным. Например, в Конституции РФ (ст. 39)

указывается, что в стране поощряются "создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность" <\*>.

-----  
<\*> См., например: Федеральный закон "О негосударственных пенсионных фондах" // СЗ РФ. 1998. N 19. Ст. 2071.

Одной из важнейших целей социального государства является сглаживание социального неравенства, преодоление его крайних форм. Способы, применяемые государством для достижения этой цели, весьма различны. Ими могут быть социальные коррективы, вносимые в правовые отношения (например, с помощью трудового права); государственное вмешательство в общественные отношения (охрана труда, надзор за воспитанием и т.п.); обеспечение общедоступности наиболее важных благ и услуг (регулирование цен, развитие систем государственного здравоохранения, образования и т.д.); улучшение социального положения путем государственных выплат (например, социальные пособия); сглаживание имущественного неравенства за счет средств, мобилизуемых государством (налоги, пошлины и т.д.); смягчение экономического неравенства путем обобществления некоторых экономических ценностей или их перераспределения (например, путем земельной реформы); устранение социального неравенства методами правового характера (например, уравнивание женщин и мужчин в оплате труда) и др.

Одна из разновидностей социального неравенства - неравенство, связанное с утратой дохода или средств к существованию из-за болезни, инвалидности, старости, потери кормильца, безработицы и т.п., а также с особого рода расходами (похороны, утрата имущества в результате пожара и других стихийных бедствий). Средством, которое использует социальное государство, чтобы противостоять этим превратностям судьбы, является социальное обеспечение.

Социальное обеспечение зависит не только от того, насколько оно необходимо, но и от того, может ли государство осуществлять такое обеспечение.

Переход социального общества от первичной цели - предоставления человеку минимума средств к существованию - к более высоким целям - избавлению человека от нужды или поддержанию его обычного жизненного стандарта - во многом зависит и от того, в какой мере само общество может производить средства для социального обеспечения, которые могли бы дополнить средства, выделенные для этого государством.

В отличие от тоталитарного государства, которое полностью управляет экономикой и организует ее и которое способно предложить своим гражданам лишь равенство в бедности, демократическое социальное государство стремится к сглаживанию неравенства на основе роста благосостояния. Оптимальная стратегия подъема благосостояния обеспечивается социальным рыночным хозяйством в сочетании с производством и распределением благ самим социальным государством в некоторых сферах (например, в сфере воспитания и образования, в сфере транспортных услуг и других благ, обеспечиваемых инфраструктурой, в сфере социальной помощи). Кроме того, поскольку производство и распределение благ организуются по принципам рыночной экономики, государство в различных формах несет ответственность за их эффективность.

Наиболее характерные черты социального государства отражаются в его социальной политике, которая в соответствии с Конституцией РФ (ст. 7) направлена "на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека". Социальная политика представляет собой часть общей политики государства, которая касается отношений между социальными группами, между обществом в целом и его членами, связанными с изменениями в социальной структуре, ростом благосостояния граждан, улучшением их жизни, удовлетворением их материальных и духовных потребностей, совершенствованием образа жизни.

Выделение социальной сферы не означает, что она полностью отграничена от других сфер общественной жизни. Все они так переплетены, что во многих случаях можно с полным основанием говорить не столько о социальных, сколько о социально-экономических, социально-политических и иных подобных явлениях и процессах.

Демократическое преобразование российского общества заключается в переустройстве условий и образа жизни людей и в коренном изменении социальной структуры, в ходе которых должно быть преодолено резкое имущественное расслоение общества. Этим и определяется содержание социальной политики Российской Федерации на всех этапах ее осуществления.

Разумеется, в ходе демократических преобразований в России содержание социальной политики претерпевает существенные изменения. Те или иные конкретные задачи решаются или утрачивают свое значение, появляются новые задачи, новые направления социальной политики, обогащающие ее содержание. Однако главные задачи, главные цели социальной политики всегда неизменны.

Ряд важных вопросов, связанных с содержанием и осуществлением социальной политики России, решается Конституцией РФ, которая создала правовую основу для проведения этой политики.

Главной задачей социальной политики Российской Федерации являются достижение благосостояния человека и общества, обеспечение равных и справедливых возможностей для развития личности. Эта задача социальной политики Российского государства должна решаться в тесном единстве с его экономической политикой. Главная задача социального развития российского общества определяет основные направления социальной политики, реализация которых на практике приведет к созданию важнейших элементов социального государства в Российской Федерации. В их число входят: охрана труда и здоровья людей; установление гарантированного минимального размера оплаты труда; обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социального обслуживания; установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

1. Охрана труда и здоровья людей. Труд - основа жизни любого общества, решающая сфера применения человеческих сил и способностей. Однако в демократическом обществе труд не может быть принудительным. Гражданин сам распоряжается своими способностями к труду самостоятельно или на основе договора. Труд граждан, как правило, организуется на базе таких ячеек экономической системы, как предприятие, учреждение, организация. Работники предприятий, учреждений, организаций объединены совместным трудом, общностью интересов, связанных с условиями их труда, быта, и т.д.

Деятельность граждан, связанную с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащую законодательству Российской Федерации и приносящую им заработок, принято называть занятостью. Занятыми считаются граждане: работающие по найму, в том числе выполняющие работу за вознаграждение на условиях полного либо неполного рабочего времени, а также имеющие иную оплачиваемую работу (службу); временно отсутствующие в связи с нетрудоспособностью, отпуском, повышением квалификации, приостановкой производства, вызванной забастовкой или иными причинами; самостоятельно обеспечивающие себя работой, в том числе предприниматели, лица, занятые индивидуальной трудовой деятельностью, включая фермеров, а также членов производственных кооперативов; избранные, назначенные или утвержденные на оплачиваемую должность; проходящие службу в Вооруженных Силах, внутренних, железнодорожных и пограничных войсках, органах безопасности и внутренних дел; обучающиеся в общеобразовательных школах, профессионально-технических училищах, а также проходящие очный курс обучения в высших, средних специальных и других учебных заведениях.

Российская Федерация стремится к созданию условий для полной занятости населения: обеспечение равных возможностей всем гражданам, проживающим на территории Федерации, независимо от национальности, пола, возраста, социального положения,

политических убеждений и отношения к религии, в реализации права на свободный труд и свободный выбор занятий; поддержка трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному и творческому труду; социальная защита в области занятости, проведение специальных мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы; сочетание самостоятельности республик в составе РФ, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов в обеспечении занятости населения с согласованностью действий при проведении централизованных мероприятий в этой области; координация деятельности в области занятости с деятельностью по другим направлениям экономической и социальной политики, включая социальное обеспечение, регулирование роста и распределения доходов, предупреждение инфляции; поощрение работодателей, создающих новые рабочие места, прежде всего для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы; координация деятельности государственных органов, профессиональных союзов, их организаций, ассоциаций (союзов) предпринимателей в разработке, реализации мер, касающихся занятости населения, и контроле за их выполнением, обеспечение занятости в местах проживания малочисленных народов и народностей Российской Федерации с учетом национальных особенностей их хозяйственной и культурной деятельности, а также исторически сложившихся видов занятости; международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан Российской Федерации за рубежом и иностранных граждан на территории РФ. Государство осуществляет программы подготовки, профессионального обучения и переквалификации работников.

Программы для работников, зарегистрированных в службе занятости населения в качестве ищущих работу, могут осуществляться по направлению службы занятости в случаях, если: невозможно подобрать подходящую работу из-за отсутствия у гражданина необходимой профессиональной квалификации; нужно изменить профессию (квалификацию) в связи с отсутствием работы, отвечающей имеющимся у гражданина профессиональным навыкам; гражданином утрачена способность к выполнению работы по прежней профессии (специальности); гражданин желает получить другую профессию (специальность).

Государство гарантирует выплату пособий по безработице и по переквалификации. Безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка (за исключением оплаты за выполнение общественных работ по направлению государственной службы занятости населения), зарегистрированы в службе занятости для поиска подходящей работы и готовы приступить к ней. Государство предоставляет гражданам, потерявшим работу, высвобождаемым с предприятий, из организаций и учреждений, а также гражданам, впервые ищущим работу или желающим возобновить трудовую деятельность после длительного перерыва, компенсацию, выплачивает стипендии в период профессиональной подготовки, переподготовки или повышения квалификации; выплачивает пособия по безработице; создает возможности для участия в оплачиваемых общественных работах; осуществляет компенсацию затрат в связи с добровольным переездом в другую местность по предложению службы занятости. Реализовать право на получение пособия по безработице или компенсации может каждый гражданин, достигший 16-летнего возраста и имеющий статус безработного. Это право утрачивается по достижении гражданином пенсионного возраста.

Разрешение коллективных трудовых споров регулируется законом. Закон РСФСР от 19 апреля 1991 г. "О занятости населения в РСФСР" (с изменениями и дополнениями) <\*> определяет правовые, экономические и организационные условия, а также гарантии государства по трудоустройству постоянно проживающим на территории Российской Федерации.

-----  
<\*> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. N 18. Ст. 565; 1992. N 34. Ст. 1974; СЗ РФ. 1996. N 17. Ст. 1915; 1998. N 30. Ст. 3613; 1999. N 18. Ст. 2211; N 29. Ст. 3696; N 47. Ст. 5613.

Государство уделяет внимание созданию здоровых и безопасных условий труда, вводит для лиц, занятых в отраслях или на участках производства с особо тяжелыми, опасными или вредными условиями труда, льготы, которые служат формой компенсации за работу, наносящую ущерб здоровью человека.

Наряду с охраной труда важной составной частью социальной политики государства является охрана здоровья граждан. В Российской Федерации в обязанность государства входит финансирование федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения, принятие мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экономическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

2. Установление гарантированного минимального размера оплаты труда. Одной из характерных черт социального государства является его ответственность за предоставление каждому гражданину достойного человека прожиточного минимума <\*>. Однако эта ответственность вторична. Социальное государство должно руководствоваться прежде всего тем, что каждый взрослый и трудоспособный гражданин должен иметь возможность зарабатывать на себя и на содержание своей семьи. Ответственность же государства за предоставление гражданину прожиточного минимума наступает лишь в том случае, когда он, работая, не может себя обеспечить.

<\*> См.: Федеральный закон от 24 октября 1997 г. "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. N 43. Ст. 4904; 2000. N 22. Ст. 2264.

Одним из средств удовлетворения этой потребности является установление гарантированного минимального размера оплаты труда. Такой размер зависит от многих факторов, и прежде всего от экономических возможностей общества в данный период и не всегда соответствует той цели, для достижения которой он установлен. Однако главное его предназначение состоит именно в достижении этой цели, и Российская Федерация, последовательно увеличивая гарантированный минимальный размер оплаты труда, стремится к ее достижению.

3. Обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан. В Российской Федерации семья, материнство, отцовство, детство находятся под защитой общества и государства.

Исходя из того, что демократическое государство призвано защищать гражданские права людей, отношения между которыми могут основываться только на добровольности и равноправии, включая равноправие женщины и мужчины, в Российской Федерации брак основывается на добровольном согласии и равноправии супругов. Однако свобода брака требует ответственного отношения к нему и его последствиям. Семья - обязательное звено не только воспроизводства человека, но "качества населения", которое отражает состояние психического здоровья живущих и вступающих в жизнь поколений, уровень их способностей к интеграции в общественную жизнедеятельность, к выполнению связанных с нею профессиональных и социальных ролей. Все это определяет особую заботу государства о содержании и воспитании детей. В Российской Федерации на родителях лежит обязанность содержать и воспитывать своих детей до совершеннолетия. Родители или лица, их заменяющие, вправе определять в интересах ребенка, с учетом его мнения и в соответствии с законом, характер и формы его воспитания и образования. Труд по воспитанию детей приравнивается ко всякому другому труду, является основой для достойного социального обеспечения.

Поскольку семья основывается на взаимных обязанностях ее членов, трудоспособные дети должны заботиться о своих нетрудоспособных родителях. В условиях равноправия всех граждан в РФ дети пользуются равной правовой и социальной защитой вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей.

Детям как гражданам РФ принадлежат от рождения некоторые основные права и свободы. Ребенок имеет право на выражение своего мнения, ему гарантируются свобода мысли и слова и свобода совести.

В нашей стране далеко не все дети имеют возможность жить в семье и пользоваться заботой родителей. Заботу о детях-сиротах и детях, лишенных родительского попечения, берут на себя государство и общество. Они обеспечивают содержание, воспитание и образование детей-сирот, детей, лишенных родительского попечения, поощряют благотворительную деятельность по отношению к детям. Государство должно проявлять заботу об инвалидах и пожилых гражданах. Оно обязано развивать систему специальных предприятий и цехов для работы инвалидов, чтобы улучшить их материальное положение и приобщить к участию в общественно полезном труде; обеспечивать инвалидов специальными средствами передвижения, средствами лечебной физкультуры, протезами и т.п. Важно развитие системы социальных льгот, установленных для участников Великой Отечественной войны; расширение сети домов-интернатов для престарелых и инвалидов, повышение уровня их благоустройства и социально-бытового обслуживания в них.

4. Развитие системы социального обслуживания. Согласно Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" <\*>, социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 50. Ст. 4872.

В Российской Федерации имеется государственная система социальных служб. Она включает государственные предприятия и учреждения социального обслуживания, являющиеся федеральной собственностью или собственностью субъектов Российской Федерации, а также муниципальную систему социальных служб. Кроме того, социальное обслуживание осуществляется предприятиями и учреждениями иных форм собственности и гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения. Государство поддерживает и поощряет развитие социальных служб независимо от форм собственности. Учреждениями социального обслуживания независимо от форм собственности являются: комплексные центры социального обслуживания населения; территориальные центры социальной помощи семье и детям; центры социального обслуживания; социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних; центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей; социальные приюты для детей и подростков; центры психолого-педагогической помощи населению; центры экстренной психологической помощи по телефону; центры (отделения) социальной помощи на дому; дома ночного пребывания; специальные дома для одиноких престарелых; стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, психоневрологические интернаты, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, дома-интернаты для детей с физическими недостатками); геронтологические центры; иные учреждения, предоставляющие социальные услуги. К предприятиям социального обслуживания относятся предприятия, оказывающие населению социальные услуги.

Государство, согласно Федеральному закону, гарантирует гражданам право на социальное обслуживание в государственной системе социальных служб по основным видам, определенным этим Законом, в число которых входят материальная помощь, социальное обслуживание на дому, социальное обслуживание в стационарных учреждениях, предоставление временного приюта, организация дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания, консультативная помощь, реабилитационные услуги.

Социальное обслуживание осуществляется социальными службами бесплатно и за плату. Бесплатное социальное обслуживание в государственной системе социальных служб предоставляется: гражданам, не способным к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющим родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход, если среднедушевой доход этих граждан ниже прожиточного минимума, установленного для региона, в котором они проживают; гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации в связи с безработицей, стихийными бедствиями, катастрофами, пострадавшим в результате вооруженных и межэтнических конфликтов; несовершеннолетним детям, находящимся в трудной жизненной ситуации. Дополнительные основания, по которым предоставляется бесплатное социальное обслуживание, устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Платные социальные услуги в государственной системе социальных служб оказываются в порядке, установленном Правительством РФ. Условия и порядок оплаты социальных услуг в социальных службах иных форм собственности устанавливаются ими самостоятельно.

5. Установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Развитие государственной системы социального обеспечения является важной социальной гарантией реализации конституционного права граждан Российской Федерации на материальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государство в законодательном порядке определяет систему государственных пенсий и социальных пособий <\*>.

-----  
<\*> См., например: Федеральный закон от 7 августа 2000 г. "О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 33. Ст. 3348.

Развитие этой системы обеспечивается ростом расходов государства на пенсионное обеспечение, обусловленным прежде всего увеличением численности и доли людей, имеющих право на получение пенсий и пособий, в общем составе населения, а также инфляционными явлениями.

Следует сказать, что в любом демократическом государстве между конституционным требованием защиты личной свободы и требованием идеи социального государства существует известное противоречие. Оно порождено неизбежным вмешательством социального государства в личную жизнь граждан. Поэтому в такой ситуации любое решение государства в пользу личной свободы возможно лишь в той мере, в какой оно не противоречит сущности социального государства. Российская Федерация ставит перед собой цель построения социального государства. Но в настоящее время она находится только в самом начале пути к достижению этой цели. Задачи проводимой в стране экономической реформы состоят в том, чтобы создать механизмы рыночного хозяйства и, опираясь на них, найти новые формы социальной защиты граждан в изменившихся условиях. Однако обе эти задачи решаются медленно и во многих отношениях неудовлетворительно.

В результате не снижается острота проблемы бедности, которая все больше перерастает в проблему нищеты. Число лиц, оказавшихся за чертой бедности, неуклонно растет. В стране последовательно усиливается расслоение населения по доходам и материальному обеспечению. Оно носит к тому же стихийный характер, поскольку воздействие на него со стороны государства малозаметно. Структурная перестройка, конверсия оборонных производств, банкротства обостряют и без того сложную ситуацию с занятостью населения.

Из-за почти полного отсутствия социальной ориентации экономической реформы сложилась ситуация, когда цены товаров близки к мировым, а цена труда намного ниже мирового уровня. Становится традицией массовая практика несвоевременной выплаты заработной платы и пенсий, что грубо нарушает неотъемлемые права граждан.

Постоянно снижается эффективность социального обеспечения населения. В этих условиях о социальном государстве появится возможность говорить сколько-нибудь реально только тогда, когда Российская Федерация добьется фактического продвижения по всем рассмотренным направлениям, когда будут реализованы конституционные нормы, определяющие социально-экономические права человека в России.