

DOI: 10.26794/2226-7867-2018-8-6-43-48
УДК 0342.59(045)

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОВРЕМЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА: ОБЩЕМИРОВЫЕ И РОССИЙСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ*

Родионова Ольга Владимировна,

*д-р юрид. наук, доцент, заведующая кафедрой трудового и экологического права,
Ивановский государственный университет,
Иваново, Россия
o.rodionova1955@gmail.com*

Сигалов Константин Елизарович,

*д-р юрид. наук, доцент, заместитель директора Института
проблем эффективного государства и гражданского общества,
Финансовый университет; профессор кафедры теории государства и права,
Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя;
профессор кафедры истории права и государства Юридического института,
Российский университет дружбы народов (РУДН), Москва, Россия
sigalovconst@mail.ru*

Аннотация. Цель статьи – определить круг наиболее важных проблем эффективности современного социального государства, обусловленных тем, что в современном обществе повсеместно происходит модификация социального государства в сторону его приватизации, сокращения участия органов государственной власти и более активного участия институтов гражданского общества. Использование антропологической методологии позволило выявить аксиологические аспекты проблемы, компаративистской методологии – сравнительный анализ способов управления социальными процессами. Были также использованы системная и историческая методологии при исследовании динамики происходящих процессов. Детерминантом актуальной модели социального государства для России стала демографическая ситуация, спровоцированная «демографической ямой» 90-х гг. и обусловленная сокращением трудоспособного населения, отсутствием среднего класса, появлением «работающих бедных» и увеличением населения пенсионного возраста. Реализация социального государства в СССР получила импульс своего развития на Западе, ее воплощение превзошло советские аналоги, но было извращено неолибертариантскими посылами. Особое внимание в статье уделяется реализации права на среднее и высшее профессиональное образование детьми из бедных семей, так как именно дети являются стратегическим трудовым ресурсом для любого государства. Эта проблема имеет глобальный характер, и в настоящее время отсутствует оптимальное законодательное и практическое решение как на Западе, так и в России.

Ключевые слова: социальное государство; управление; демографические проблемы; старение населения; «работающие бедные»; стратегические трудовые ресурсы; стабилизация общественного порядка; гражданское общество; эффективность; волонтерство

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету при Правительстве Российской Федерации 2018 г.

PROBLEMS OF EFFICIENCY OF MODERN SOCIAL STATE: GLOBAL AND RUSSIAN TRENDS**

Olga V. Rodionova,

Dr. Sci. (Jurisprudence), Associate Professor, Head of the Department of Labour and Environmental Law, Ivanovo State University, Ivanovo, Russia
o.rodionova1955@gmail.com

Konstantin E. Sigalov,

Dr. Sci. (Jurisprudence), Associate Professor, Deputy Director of the Institute of Effective State and Civil Society, Financial University; Professor of faculty of the Theory of State and Law, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia; Professor, Department of the History of the State and Law, Law Institute of the RUDN University, Moscow, Russia
sigalovconst@mail.ru

Abstract. *The article describes the current trends of the social state by Russian and foreign experience. The purpose of the article is to determine the range of the most important problems of the effectiveness of the modern social state, due to the fact that in modern society everywhere there is a modification of the social state in the direction of its privatization, reducing the participation of public authorities and more active participation of civil society institutions. The use of anthropological methodology allowed to reveal axiological aspects of the problem, comparative methodology – comparative analysis of the ways of social processes management. Also, in the study of the dynamics of the processes, we used the system and historical methodologies. The determinant of the actual model of the social state for Russia was the demographic situation provoked by the ‘demographic pit’ of the 1990s and caused by the reduction of the able-bodied population, the absence of the middle class, the emergence of the ‘working poor’ and the increase in the retirement age population. The implementation of the welfare state in the USSR received a boost in its development in the West, the incarnation was superior to the Soviet counterparts but were perverted neo-libertarianism promises.*

In conclusion, it is proposed to improve the Russian tax legislative framework through the reception of positive experience of foreign countries for donors of the social state in various fields of application of the social state. Particular attention is paid to the realisation of the right to secondary and higher professional education by children from low-income families because children are a strategic labour resource for any state. This problem is global, and there is currently no optimal legislative and practical solution, both in the West and in Russia.

Keywords: *the welfare state; governance; demographic issues; an ageing population; the ‘working poor’; strategic human resources; stabilisation of public order; civil society; efficiency; volunteering*

Социальное государство — это, по существу, одна из основных форм деятельности развитого современного государства. Это — идеал, модель, во многом еще несовершенная и неразработанная, отсюда и значительные проблемы как теоретического, так и чисто практического характера. Сегодня мы становимся свидетелями того, как изменяются масштабы, направления и формы участия власти в реализации социальной функции государства в России. Государственный сектор участия в социальной защите, образовании,

оказании медицинских услуг сокращается повсеместно. Официальная мотивация заключается в том, что во многом социальная помощь — это, в том числе, и поощрение иждивенчества, нежелания отдельных реципиентов социальной функции государства активно включаться в трудовую общественно-полезную деятельность.

Идея функционирования социального государства — это то, что в малейшей степени получилось в СССР. Западные демократии уже в 50–60 гг. XX в. заметили этот позитивный

** The article is based on the results of research carried out at the expense of budget funds on the state task of the Financial University under the Government of the Russian Federation in 2018.

тренд, подхватили и благополучно развили социальное государство у себя. Тем не менее очень многое приводит к изменению баланса в субъ-ектном составе реализаторов (доноров) социального государства. Эти перемены также во многом обусловлены изменением демографической структуры населения, которая усугубила дисбаланс между донорами и реципиентами социального государства. Старение населения как общемировая тенденция увеличивает количество реципиентов социального государства и сокращает количество его доноров. В России негативное влияние на динамику социальной функции государства оказывает также демографическая яма середины 90-х гг. XX в.

И поскольку государственные органы не справляются с обеспечением достойного уровня жизни всем членам государственно-организованного общества, соактором органов государства в реализации социальной функции все чаще вынуждены выступать институты гражданского общества, так как значительное количество населения живет за чертой бедности. Средний класс в современной России не сформирован в полной мере, малообеспеченных групп населения гораздо больше, чем того требуется для установления стабильного общественного порядка. Даже в докризисный период около 45% опрошенных респондентов оценивали свой жизненный уровень ниже черты бедности [1]. Численность трудоспособного населения сокращается, что ведет к сокращению возможностей государственных органов оказывать социальную помощь нуждающимся в необходимом объеме. В 2015 г. доля бюджетных расходов на все виды социальной помощи и социальной защиты составила 20,82%, что не позволило поддержать достойный уровень жизни всем группам населения России [2].

В этой связи крайне актуальной становится помощь со стороны гражданского общества. Но пока отечественные институты гражданского общества недостаточно активны в сфере реализации социальной функции, а неэффективная налоговая политика сдерживает активность предпринимателей в оказании социальной помощи населению. Есть только одно направление, где наметился реальный прорыв в активизации гражданского общества — это сфера волонтерства (добровольчества).

Возможно, это именно современная российская проблема, так как активность зарубежных

институтов гражданского общества в плане оказания безвозмездной помощи нуждающимся гораздо выше, о чем свидетельствуют факты, проанализированные зарубежными учеными. «Различные аспекты участия институтов гражданского общества в социально-экономическом развитии государства за рубежом исследовали такие ученые, как Vincent Conitzer, Tuomas Sandholm, Firouz Gahvary, Nedim Peter Vogt, Edward Reed и др. Например, E. Reed отметил, что Закон о благотворительности в Великобритании, принятый в 2007 г., базируется на предыдущем опыте и направлен на обеспечение социально-экономического развития государства. В свою очередь, A. Warren, M. Hoyle, M. Bell констатировали, что британские университеты получают рекордные объемы финансирования в форме благотворительных пожертвований. Так, в 2013 г. самым крупным источником финансирования вузов Великобритании впервые стали именно благотворительные взносы, что позволяет учебным заведениям сохранять высокую конкурентоспособность на рынке образовательных услуг, отмечает И. В. Бальнин [3].

Отечественная практика помощи со стороны меценатов нашим вузам пока значительно отстает. Нашим законодателям неплохо было бы изучить «Закон о благотворительности» Великобритании и реципировать содержащиеся в нем позитивные моменты, касающиеся гибкой системы налогообложения, налоговых льгот для доноров, финансирующих высшие учебные заведения, что в конечном итоге будет способствовать повышению конкурентоспособности отечественных вузов на мировом рынке образовательных услуг [4].

Продуманная бюджетная политика в целом не должна ограничиваться политическими декларациями и призывами, она требует также оптимального законодательного решения, предполагающего налоговые льготы для крупных доноров социальной функции. И чем скорее эти льготы будут оформлены законодательно, тем раньше активизируется частное бизнес-сообщество, что позволит в определенной степени разгрузить государственный бюджет, улучшить сложную ситуацию с финансированием социальной функции государства.

Отдельные авторы обвиняют в такой ситуации органы государственной власти и проводимую ими политику: «Антисоциальная политика государства вергает людей в тяжелейшую де-

прессию, и даже низшие потребности из пирамиды А. Маслоу (питание, одежда и пр.) не удовлетворяются в достаточной для нормальной жизни мере» [5]. Не только представителям органов государственной власти различного уровня, но и институтам гражданского общества следовало бы быть более активными в решении неотложных социально-острых вопросов, ибо ситуация может выйти из-под контроля и последует дестабилизация общественного порядка. В качестве активатора этого процесса можно использовать налоговые льготы или иные преференции для активных соакторов социального государства в лице негосударственных институтов.

Конституция России — документ прямого действия, и все, что в этом документе прописано, должно непременно исполняться. Так, в ч. 2 ст. 43 гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования обеспечивается государством путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования. Но сегодня в России дети из бедных семей не всегда могут получать качественное образование, а ведь это весьма значительное число детей в современной России. Именно уровень образованности определяет в современном высокотехнологичном мире качество трудовых ресурсов.

Близкая по характеристикам зарубежных ученых ситуация в этом секторе социального государства сегодня имеет место и в США: налицо неравенство, с которым сталкиваются дети из бедных семей. Существующие программы оцениваются, как недостаточные и предлагается организовать более эффективные инвестиции в социальные программы по обеспечению материнства и детства. Отмечается необходимость масштабного государственного инвестирования дородовых и дошкольных программ, которые смогут обеспечить необходимым питанием беременных женщин и детей дошкольного возраста. Считается необходимым развивать более совершенные, отвечающие запросам времени и состоянию экономики программы социальной помощи, обеспечивающие равный доступ

к образованию. Следует усовершенствовать системы социальной помощи бедным семьям, для чего предлагается оптимизировать их путем зачетов подоходных налогов. По мнению Н. Гилберта и Д. Бешарова [6], ухудшились возможности детей из бедных семей по получению высшего образования: раньше США были лидером по предоставлению такой возможности, но сегодня ситуация изменилась. И консенсуса в решении этой проблемы на сегодняшний день не существует [7].

Все социальные государства решают проблему приобретения высшего профессионального образования двумя путями: либо это невысокая плата за обучение, финансируемая за счет государственных субсидий, либо система займов, которые зависят от доходов. Последний путь особенно эффективно реализован сегодня в Австралии: государство предоставляет целевые кредиты на образование с низкими транзакционными издержками. Погашение этих образовательных кредитов осуществляется через налогообложение. Ставки кредитов варьируются в зависимости от того, в каком учебном заведении будет учиться заемщик: если в государственном — ставки ниже, если в частном — выше.

Данная сфера отношений урегулирована на сегодняшний день в большинстве социальных государств недостаточно: требуются новые правовые решения как для регламентации кредитования студентов финансирующими учреждениями, так и для регламентации соответствующей деятельности высших образовательных учреждений.

Имеются проблемы и в российской системе здравоохранения. «В настоящее время системные деградационные процессы накопились, и мы становимся свидетелями резкого падения рождаемости и роста смертности как по структурным причинам, вследствие старения населения, так и по причинам, обусловленным разрушением системы здравоохранения» [8, с. 293].

Переход к новым экономическим отношениям в конце XX в. обусловил изменения в социальной структуре современного российского общества: появились частные предприниматели, изменилась структура такой социальной группы, как наемные работники. Обе эти группы еще окончательно не оформлены, крайне неоднородны по уровню доходов и отличаются

высокой внутренней дифференциацией. В современной России появилась новая социальная группа — рантье. Это люди, которые не имеют необходимости продавать свой труд — они обеспечивают свое существование путем получения дохода от собственности, от процентов своих банковских вкладов. Сегодня отмечается диверсифицированность и подвижность социальной структуры современного российского общества: усиление горизонтальной мобильности россиян при доминировании нисходящей мобильности крупных социальных групп над восходящей мобильностью. В результате интеграции России в мировую экономическую систему произошло мощное социальное расслоение, в результате которого основные денежные массы сосредоточились в руках небольшой группы населения, а большая часть населения оценивает свое материальное положение как недостойное имеющегося профессионального статуса [9]. Иными словами, бедное население — это значительная часть населения современной России.

В начале нынешнего тысячелетия появилась новая социальная группа в России: «работающие бедные». «В 2000 году российскими учеными был зафиксирован уникальный для мировой общест­венности феномен — „работающие бедные“, как некоторая антитеза „новым русским“» [10, с. 76]. Причем, как отмечают некоторые авторы, это «не ветхие старики, не одинокие матери и не бессильные инвалиды», а люди трудоспособного возраста, имеющие жилье и штатную работу. Но они либо не получают зарплату, либо получают ее с большими задержками, либо заработная плата столь мала, что не обеспечивает сколько-нибудь достойного существования. И доля работающих бедных в современной России порой достигает половины работающего населения [11, с. 29]. Несмотря на то что зарплаты в целом растут (в основном у «бюджетников»), такая тенденция продолжает оставаться — в первую очередь в «донорских регионах». Эта ситуация недопустима и имеет крайне негативный воспитательный эффект: она противоречит здравому смыслу и приводит к мысли о том, что труд не есть необходимость, коль скоро работающий на условиях полного рабочего дня не обеспечивает себе и своей семье достойный уровень жизни.

Развивать, поощрять, инициировать различные институты гражданского общества на помощь слабозащищенным членам нашего государственно-организованного общества — это

серьезная стратегическая политически значимая и первостепенная задача в рамках реализации концепции социального государства. Но социальная функция государства имеет определенную инерцию в своем развитии. И, несмотря на некоторые изменения, десятилетиями складывавшиеся в сфере оказания социальных услуг, государственные и муниципальные институты сохраняют за собой в ближайшие годы ведущую роль в деле оказания социальной помощи населению.

Без активного участия институтов гражданского общества в отправлении социальной функции государства сегодня достичь уровня достойной жизни для большинства граждан России невозможно. И все же основным актором, реализующим социальную функцию в современных условиях, должно оставаться государство в лице своих властных органов. И его роль не ограничивается только координацией и правоустановлениями, она предполагает прямой патернализм в виде необходимой материальной помощи нуждающимся. Активные стратегии рынка труда (АСРТ) плохо работают в условиях экономического кризиса, неопатерналистское социальное государство («государство труда») с его идеей приватизации социальной функции не справляется со своей главной задачей — защитой нуждающихся. Возникает риск дестабилизации общественного порядка, во избежание которого необходимо изменить вектор динамики социального государства в направлении активизации органов государства как базового актора социального государства. В близкой перспективе — новая модель социального государства, отвечающая современным реалиям. Возможность его достижения обуславливается различными основаниями, имеющими разнонаправленные характеристики. Это и эффективность государственного управления, и традиции российской государственной политики, предусматривающей патерналистский тренд в отношении населения, и активизация институтов гражданского общества, и развитие волонтерства (добровольчества), и возвращение к старым добрым российским традициям меценатства и благотворительности. В сложные, переходные времена залогом успеха всегда являлась возможность решать проблемы «всем миром», только так и можно не попасть в кризисное состояние или благополучно из него выйти.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Савина Т. Н. Демографическое развитие России: особенности и проблемы. *Контентус*. 2016;2(43):20–25.
2. Янковская Ю. В., Меликсетян С. Н. Оценка расходов федерального бюджета России на социальную политику. *Научный альманах*. 2017;2–1(28):287–291.
3. Балынин И. В. Участие гражданского общества в реализации социальных функций государства как фактор повышения качества управления расходами бюджета. *Финансы и кредит*. 2016;(3):40–53.
4. Благотворительность в Англии. Институт социальных инвестиций. URL: <https://sites.google.com/site/insocin/home/titular-isi/blagotvoritelnost/blagotvoritelnost-v-anglii>.
5. Агамиров К. В., Григорьева М. А. От права на самореализацию к праву на саморазвитие. *Человеческий капитал*. 2016;12(96):33–36.
6. Гилберт Н. И., Бешаров Д. Государства всеобщего благосостояния в условиях экономических потрясений: корректировка ориентированной на работу политики. *Политика и политология*. 2011;39(3):295–308.
7. Стиглиц Дж. Государство всеобщего благосостояния в XXI веке. Институт Рузвельта. URL: <http://rooseveltinstitute.org>.
8. Якушева И. П. Социальное государство в России: противоречия и тенденции. Инновационные технологии в науке и образовании: материалы V Международной науч.-практ. конф. (Чебоксары, 27 марта 2016 г.). В 2 т. Т. 2. Широков О. Н. и др., ред. Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2016;1–2(5):289–296.
9. Гальцова А. Н. Становление и развитие социальной структуры современного российского общества. Сборник тезисов докладов на конференции «X Ковалевские чтения». Санкт-Петербург, 13–15 ноября 2015 г. Асочаков Ю. В., отв. ред. СПб.; 2015:93–94.
10. Куликова Н. В. Социальные аспекты трудовой деятельности. М.; 2016. 168 с.
11. Радаев В. В. Работающие бедные: велик ли запас прочности. *Социс*. 2000;(8):28–36.

REFERENCES

1. Savina T.N. Demographic development of Russia: peculiarities and problems. *Kontentus*. 2016;2(43):20–25. (In Russ.).
2. Yankovskaya Yu.V., Meliksetyan S.N. Assessment of the Russian federal budget expenditures on social policy. *Nauchnyi al'manakh*. 2017;2–1(28):287–291. (In Russ.).
3. Balynin I.V. Participation of civil society in the implementation of social functions of the state as a factor of improving the quality of budget expenditure management. *Finansy i kredit*. 2016;(3):40–53. (In Russ.).
4. Charity in England. Institute of Social Investment. URL: <https://sites.google.com/site/insocin/home/titular-isi/blagotvoritelnost/blagotvoritelnost-v-anglii>. (In Russ.).
5. Agamirov K.V., Grigorieva M.A. From the right to self-realisation to the right to self-development. *Chelovecheskii kapital*. 2016;12(96):33–36. (In Russ.).
6. Gilbert N.I., Besharov D. Welfare states amid economic turmoil: adjusting work-oriented policy. *Politika i politologiya*. 2011;39(3):295–308. (In Russ.).
7. Stiglitz J. The Welfare State in the Twenty-First Century. Roosevelt Institute. URL: <http://rooseveltinstitute.org/welfare-state-twenty-first-century>.
8. Yakusheva I.P. Social state in Russia: contradictions and trends. In *Innovatsionnye tekhnologii v nauke i obrazovanii: Materialy V Mezhdunarodnoi nauch.-prakt. konf.* (Cheboksary, 27 marta 2016 g.). Vol. 2. Широков О. Н. et al., eds. Cheboksary: TsNS «Интерактив плюс», 2016;1–2(5):289–296. (In Russ.).
9. Gal'tsova A.N. Formation and development of the social structure of modern Russian society. In *Sbornik tezisev dokladov na konferentsii X Kovalevskie chteniya*. St. Petersburg, 13–15 November 2015 g. Асочаков Ю. В., ed. St. Petersburg; 2015:93–94. (In Russ.).
10. Kulikova N.V. Social aspects of labour activity. Moscow; 2016. 168 p. (In Russ.).
11. Radaev V.V. Working poor: whether the margin of safety is great. *Socis*. 2000;(8):28–36. (In Russ.).