



УДК 321.01(470)  
ББК 66.3(2Рос),41

## ДОМИНАНТНЫЕ ФУНКЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НАУЧНОЙ ДИСКУССИИ

Е.А. Кулагина

Статья посвящена анализу функциональной системы социального государства. Рассмотрены подходы к определению функций социального государства, понятий «социальные функции государства» и «функции социального государства». Проанализирована проблема соотношения экономических и социальных функций социального государства. Предложена авторская концепция доминантных функций социального государства.

**Ключевые слова:** социальное государство, социальные функции государства, функции социального государства, экономические функции социального государства, приоритеты социального государства.

В настоящее время феномен социального государства и перспектив его развития является одной из важнейших тем в пространстве социально-политических и научных дискуссий. Особая актуальность таких научных поисков в начале второго десятилетия XXI в. связана прежде всего с процессом переосмысления концепта социального государства и переходом к пониманию его в качестве направляющей силы развития современного общества; это «фактор, находящийся в основе долговременных циклов политико-экономического развития» [7, с. 31]. Социальное государство сегодня выступает своеобразным «маяком», индикатором и мерилем всех других общественных процессов (экономических, политических), которые при таком подходе становятся производными от достигнутого уровня «социальности» государства. Отечественные исследователи отмечают: «Мы наблюдаем обращение к концепции социального государства как теоретической основе для осмысления “нового мирового порядка”» [5, с. 13].

Однако не только и не столько научные дискуссии вокруг социального государства делают его столь актуальным в наши дни,

сколько понимание и превращение идеи социального государства в мощную идеологию, своеобразный «политический манифест» начала XXI века.

Сегодня мы наблюдаем увеличивающийся день ото дня масштабы распространения и претворения в жизнь идеи социального государства. Так, О.В. Чернова в связи с этим отмечает, что «любое модернизированное государство несет в себе те или иные признаки социального. Качества социального присущи любому государству, население которого разделяет современные гуманистические ценности» [13, с. 33]. Социальное государство и перспектива приближения к принципам его функционирования становятся мощным фактором протекания и «модификации» всех политических процессов. Кроме того, достижение целей социального государства тесно связано с проблемами соотношения и приоритетности развития различных сфер общественной жизни; острая социальная проблематика в связи с этим серьезно обостряет политическую борьбу. Цели и приоритеты развития социального государства зачастую становятся лозунгами предвыборных кампаний политических партий. Поэтому проблема приоритетов общественного и государственного тесно связана с проблемой достижения целей социального государства. Цели же социального государства достижимы посредством реализации его доминантных функций.

В России проблема развития социального государства сегодня особенно актуальна, поскольку в стране окончательно не выработана и научно не осмыслена модель и стратегия его развития (например, будет ли это адаптированная западная или собственная, российская модель).

В современной науке общепринято считать, что научный приоритет в разработке первого определения социального государства принадлежит Л. фон Штайну. Он отмечал, что социальное государство «обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти. Социальное государство обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо в конечном счете развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве» [8, с. 82]. Смысловый акцент на функциональности социального государства сохранился и в современной его трактовке: «Социальное государство представляет собой особый тип высокоразвитого государства, в котором обеспечивается высокий уровень социальной защищенности всех граждан посредством активной деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и солидарности [3, с. 52]. В целом под социальным государством в современной отечественной науке понимается государство демократического типа, которое на базе высокоразвитой рыночной экономики гарантирует достойный уровень жизни каждому члену общества.

Фактически в каждом определении социального государства содержится ссылка на его функциональные проявления, тем самым становится очевидным, что именно функциональный анализ социального государства позволит наиболее полно раскрыть сущность и содержание социального государства, его назначение, реализующееся посредством его системы функций. В общей теории государства и права общепринято считать, что функции государства – это его направления деятельности, но не сама деятельность [4]. Дея-

тельность по осуществлению функций наполняется конкретно-историческим содержанием, причем в процессе реализации складывается их определенное соотношение.

В отечественной науке существует ряд исследований, посвященных функциям социального государства. Однако в настоящее время слабо изучены проблемы соотношения и приоритетности функций социального государства (например, социальных и экономических), механизмы разрешения функциональных конфликтов в рамках проведения социальным государством своей политики. Кроме того, в современной отечественной науке нет четкого разграничения понятий «социальная функция государства» и «функция социального государства». Автором статьи вводится в научный оборот термин «доминантная функция социального государства», предложена собственная классификация доминантных функций социального государства, а также авторское разделение понятий «социальная функция государства» и «функция социального государства».

Методологической основой исследования являются работы С.В. Калашникова и Л. Кочетковой, В. Люблинского, О.В. Родионовой, О.В. Черновой и некоторых других авторов. Используются методы сравнительного политического анализа, группировки и классификации понятий, системный метод, а также методы научного анализа, синтеза, индукции и дедукции.

Классики философской гносеологии утверждали, что всякое исследование целесообразно начинать с прояснения сути понятий. При разграничении понятий «социальная функция государства» и «функция социального государства» необходимо учитывать несколько положений. Во-первых, представляется, что социальные функции осуществляет фактически любое государство, начиная с определенного конкретно-исторического периода (по сложившемуся в науке мнению, с середины XIX века). Вопрос состоит в формах и масштабах их осуществления, поскольку социальные функции главным образом зависят от типа общества и государства, от конкретной исторической эпохи. Во-вторых, даже осуществляя социальные функции, не всякое государство будет выступать в качестве социаль-

ного. Само участие государства в социальной сфере вовсе не делает его «автоматически» социальным в современном понимании этого термина. В-третьих, социальное государство, как и другие типы государств (например, социалистические и либеральные), осуществляет как собственно социальные функции, так и ряд иных функций, которые выражают его сущность как государства (политические, экономические, функции безопасности и пр.). Иными словами, ошибочно было бы думать, что на этапе построения и функционирования социального государства единственно важными становятся социальные функции. Речь идет, скорее, об их *доминантности* по отношению к другим функциям социального государства.

Для разработки авторской концепции доминантных функций социального государства целесообразно обратиться к анализу существующих функциональных концепций. Наиболее последовательными и теоретически зрелыми представляются концепции С.В. Калашникова и Л. Кочетковой.

Развернутый анализ функциональной системы социального государства и набора социальных функций государств проводит отечественный исследователь С.В. Калашников, определяя социальные функции государства как «целенаправленную деятельность государства по удовлетворению конкретных потребностей людей» [3, с. 40]. Однако представляется, что авторское определение социальных функций несколько сужает их содержание, предполагая направленность только лишь на «удовлетворение конкретных потребностей людей». В условиях общества постмодерна потребности человека растут столь быстрыми темпами, что никакие производственные силы и формы общественного устройства не в состоянии удовлетворять их своевременно и в полном объеме, даже развитое социальное государство. Так, Л. Кочеткова считает, что оно «не может ставить перед собой неосуществимых целей, выражающих мечты граждан о полном удовлетворении всех своих потребностей» [6, с. 41]. Социальные функции государства в этом смысле призваны обеспечить диагностику этих потребностей, создание условий и механизмов для их удовлетворения и, более того, направлены на

сокращение некоторых из постоянно растущих потребностей (главным образом, экономических потребностей и запросов с целью удовлетворения социальных нужд). Таким образом, сфера охвата социальных функций государства намного шире (включает проактивные направления деятельности), по сравнению, например, с социальной услугой государства, которая действительно призвана удовлетворить конкретную потребность человека.

На ранних этапах развития государства, вплоть до момента вычленения блока социальных функций в качестве самостоятельного, «развитие государства идет, прежде всего, через развитие его экономических функций и ими определяется» [3, с. 41]. Симптоматично, что выделившись из экономических функций, социальные функции и в настоящее время в большей степени связаны с решением экономических задач и использованием экономических рычагов (например, сглаживание социального неравенства, повышение уровня потребительского спроса, проблемы безработицы и развития самозанятости). Подобное «выведение» социальных функций из экономических, с одной стороны, ставит С.В. Калашникова в один ряд со сторонниками экономического редукционизма, а с другой – объясняет тесную связь экономической и социальной сфер на протяжении всего последующего развития государства и общества и обосновывает закономерность возникновения такого явления, как «социально ориентированная рыночная экономика». Эволюция социальных функций связана сначала с их существованием совместно с экономическими, а затем – с их самостоятельным развитием и дифференциацией (с первой трети XIX в.) [там же, с. 43]. Функциональное развитие государства происходит посредством конкретизации как экономических, так и социальных функций; причем по мере такого развития приоритет (доминантность) экономических функций сменяется приоритетом социальных. Социальную окраску начинают приобретать и иные функции (политические, правовые и даже экономические). То есть вектор взаимозависимостей экономических и социальных функций начиная с XIX в. изменяет направление на противоположное. В качестве примера можно привести период 90-х гг. в России, когда фактически эко-

номические функции детерминировались социальными (например, низкая инвестиционная активность объяснялась низким уровнем социального доверия, а не отсутствием финансовых средств у населения). То есть «эволюция государства на современном этапе есть эволюция его социальных функций» [3, с. 49].

Особенностью социальных функций социального государства, по мнению автора, является их направленность на достижение специфических целей, в других формах государственности не существующих; вопрос состоит в приоритетности тех или иных направлений деятельности у государства. Социальные функции социального государства являются в этом смысле высшим этапом развития социальных функций (от первичных социальных функций через социально-экономические и общие социальные функции). В науке также распространены взгляды, что любому государству как субъекту ведения общих дел социума присущи социальные качества, что «всякое государство по своей природе социально, точно так же, как всякая политика социальна по своей направленности» [9, с. 9]. Представляется, что в этом смысле все государства по природе, будучи продуктом развития общества (социума), действительно являются социальными образованиями. Но если речь идет о понятии социального государства как определенном этапе его развития, то далеко не все государства будут считаться таковыми, а лишь те, которые обладают рядом характерных атрибутов.

Поэтому в своей концепции С.В. Калашников делает акцент на выделении отдельно такого понятия, как «функции социального государства», которые представляют собой «главные направления его деятельности, выражающие его сущность» [3, с. 106]. Таким образом, функциональное определение социального государства тесно связано у С.В. Калашникова с атрибутивным (содержательным).

Под функциональной системой социального государства понимается совокупность функций и связей между ними, через которые реализуются его специфические цели, выступающие в виде системообразующих свойств (атрибутов) [там же, с. 108]. Становится очевидным, что функции социального

государства содержательно связаны с его сущностными критериями и проистекают из того, какие именно критерии автор признает в качестве неотъемлемых.

Например, с точки зрения Л. Кочетковой, характеристиками социального государства являются: во-первых, его должностовательная природа (закрепление государством своих обязанностей перед гражданами), во-вторых, наличие специфических механизмов для реализации своих обязанностей (например, перераспределения и накопления) и, в-третьих, его направленность на самосохранение и социально-политическую стабильность в обществе [6, с. 41]. В связи с этим автор выделяет и функции социального государства: ограничительную, обеспечительную и гарантирующую. Ограничительная связана с такими социально-экономическими явлениями, как регулирование спроса, регламентация трудовых отношений, ограничение монополизации и т. д. Обеспечительная функция касается широкого спектра социальных программ страхования и социальной защиты. Гарантирующая предполагает не просто наличие обязанностей государства, проистекающих из первой характеристики социального государства, но и гарантий их исполнения. Подобное соотношение атрибутов и функций социального государства предполагает относительно исчерпывающий и закрытый список отдельных функций, укладываемых в рамки приведенных блоков функций. Однако в данной концепции связь между характеристиками и функциями государства не является очевидной и прямолинейной, в отличие, например, от модели С.В. Калашникова.

Преимуществом такой концепции является эволюционный подход к взаимосвязям атрибутов и функций социального государства и открытость перечня его функций и характеристик. Автор выделяет следующие атрибуты социального государства: доступность социальной поддержки для всех; правовая природа социальной политики; наличие системы социальных бюджетных выплат; наличие государственных структур социальной защиты, социального обеспечения и занятости; принятие государством ответственности за достойный уровень благосостояния граждан; наличие гражданского общества [3, с. 108].

Соответственно, способы реализации данных специфических качеств и являются свойственными социальному государству функциями. Однако процесс развития атрибутов социального государства и процесс развития его функций не являются в строгом смысле параллельными. Автор описывает их в терминах эволюции, при которой появление одного атрибута влечет за собой возникновение одной или нескольких функций, реализация которых связана с приобретением новых атрибутов. Подробный анализ данного процесса позволяет автору выстроить эволюционную иерархию функций социального государства:

- социальное обеспечение;
- обеспечение доступного здравоохранения и образования;
- социальная защита;
- сглаживание социального неравенства;
- обеспечение занятости;
- предоставление социальных услуг;
- проведение государственной социальной политики [3, с. 114].

Принципиально важно, что при этом перечень функций остается открытым, а перечень из семи функций позволяет выделить социальное государство в качестве особого типа государства. Иными словами, мы получаем относительно закрытый перечень функций, присущих именно социальному государству, и открытый перечень всех иных функций социального государства. Именно социальные функции являются первоочередными для социального государства; все иные функции социального государства (экономические, правовые, культурные и др.) направлены на содействие реализации социальных функций и достижение целей социального государства.

Набор функций социального государства в реальной практике намного шире, однако не все они будут отражать специфику именно социального государства. Дифференциация же социальных государств идет по степени выраженности данных семи функций и за счет их конкретных проявлений [там же, с. 116]. Например, функция социального обеспечения, конечно, не является присущей только социальному государству, она в той или иной форме реализуется и в других исторических формах государства. Особенность реализации данной функции именно в социальном государстве

связана с тем, что она становится неотъемлемым правом людей, а гарантия социальных прав – обязанностью государства, что отсылает нас к трактовке функциональности социального государства Л. Кочетковой. Помимо обозначенных выше семи функций, некоторые авторы перечисляют и иные социальные функции [1]. Однако часто они, являясь достаточно абстрактными задачами, не могут выступать в качестве функций, поскольку не содержат способов реализации.

Проведенный анализ концепций позволяет сформировать авторское видение системы функций социального государства и выделить его доминантные функции. Представляется, что все функции социального государства можно разделить на несколько блоков:

1. Собственно социальные функции (социальная защита, социальное обеспечение, доступное здравоохранение и образование, набор социальных льгот и услуг) ориентированы на обеспечение *минимального* достойного уровня жизни всем гражданам.

2. Функции по поддержке социально ориентированной рыночной экономики (обеспечение плюрализма и состязательности форм собственности, поддержка малого бизнеса, прогрессивной системы налогообложения и т. п.). Эти функции имеют ярко выраженный социальный характер, так как конечными целями их реализации являются именно социальные цели.

3. Функции «социального оздоровления сферы труда» (социальное партнерство, социальное страхование, сглаживание неравенства и обеспечение занятости).

Перечень внутри каждого блока функций является открытым. Кроме того, важно отметить, что есть перманентные функции социального государства, а есть преходящие, например в период кризиса. Объем функций, как правило, в этот период увеличивается, а содержание и соотношение реализуемых функций существенно изменяются. Доминантными становятся те функции, которые позволят максимально быстро выйти стране (или социальной сфере) из кризисного состояния. Это могут быть и чисто экономические функции (хотя стоит помнить, что чисто экономических функций в социальном государстве не бывает). В целом доминантными являются среди экономических, социальных и других

функций те, которые позволяют достигать целей социального государства, и возможно, что в определенный момент это будут не чисто социальные функции. Важно, что для достижения целей социального государства (наиболее значимой из которых является обеспечение достойного уровня жизни всем его гражданам) оно развивает функции, имеющие ярко выраженный социальный характер и социальную направленность в долгосрочной перспективе.

В качестве примера, иллюстрирующего проблему ключевого соотношения социальных и экономических функций и точку их пересечения в реальном социально-политическом процессе, выступает обеспечение поддержки и развития малого и среднего бизнеса. На первый взгляд, данная функция является чисто экономической. Однако на практике оказывается, что реализация мер по поддержке малого предпринимательства в стране вступает в явное противоречие с мерами по социальной поддержке населения, и наоборот. В частности, так происходит с налоговыми новациями в социальной сфере, которые вступили в силу в Российской Федерации с 1 января 2011 года. И хотя в отечественной и мировой практике утвердилась мысль о том, что первый признак социально ответственного бизнеса – это соблюдение им трудового и налогового законодательства, представляется, что то налоговое бремя, которое ложится на экономические субъекты данного сегмента рынка в России, является едва ли посильным. С 2011 года ставка страховых взносов для малых предприятий существенно возросла (с 14 до 34 %), тем самым субъекты малого и крупного бизнеса были уравнены в этом отношении.

О пагубных экономических последствиях данного нововведения много говорить не приходится – это прежде всего сокращение числа малых предприятий и уход «в тень», от чего общество стремилось избавиться в 90-е гг. XX века. Отдельно следует остановиться на социальных последствиях нововведения. Безусловно, основная цель увеличения страховых взносов – повышение уровня социального обеспечения населения – имеет ряд побочных, социальных последствий. В частности, это касается введения дестимулирующей си-

стемы оплаты труда. Ведь ранее, чем выше предприниматель выплачивал работнику зарплату, тем меньше он платил налог, тем самым обеспечивался рост легальной зарплаты. Важными негативными последствиями для социальной сферы также станут: сокращение количества рабочих мест, уменьшение поступления налогов на доходы физических лиц (из-за уменьшения «белой» налогооблагаемой базы), усиление социальной незащищенности работников.

Весьма интересным в рамках данного вопроса представляется сравнение величины страховых взносов в России и в зарубежных странах. В развитых западных странах (Англии, Германии) размеры страховых взносов меньше, но гораздо выше заработная плата. Однако важно понимать, что в нашей стране, в отличие от других государств, нет солидарной уплаты страхового тарифа работодателями и работниками; в России страховые взносы уплачивают только работодатели. В целом нагрузка на фонд оплаты труда во многих государствах близка к российским цифрам: Украина – 33,2 %, Литва – 33,09 %, Голландия – 25 %, Италия – 32,7 %, Румыния – 38 % [12].

Проблема соотношения экономических и социальных приоритетов в рассмотренном выше случае решается в пользу социальных. Причем в сторону увеличения социальной полезности ныне живущего поколения пенсионеров и увеличения нагрузки на трудоспособных граждан происходит усиление страховых принципов социальной системы. Именно в этом смысле о социальной функции государства говорит О.В. Родионова, рассматривая ее как систему эквивалентных правоотношений, где у каждого гражданина помимо социальных прав есть и социальные обязанности. Активная трудовая деятельность в работоспособном возрасте с этой точки зрения – обязанность гражданина, а получение социальной помощи от государства лицами, не достигшими такой возрастной отметки или, наоборот, утратившими способности к трудовой деятельности, – это право гражданина [11, с. 99].

Однако меры по увеличению страховых взносов вряд ли можно назвать «на выходе» социальными в чистом виде. Поддержка малого бизнеса в этом смысле находится на стыке экономических и социальных функций государ-

ства: рост доли малого и среднего бизнеса в ВВП страны, с одной стороны, является благом (приближая Россию к западным стандартам), позволяет увеличивать количество рабочих мест и развивать самозанятость населения, но с другой – развитие данного сегмента рынка возможно в нашей стране в сложившихся условиях только путем налоговых послаблений и создания благоприятных социально-экономических условий (что, в свою очередь, отвлекает значительную часть налоговых поступлений и вливания бюджетных средств от социальной сферы и на поддержку данной сферы экономики).

В своем Послании Федеральному Собранию 30 ноября 2010 г. Президент страны Д.А. Медведев отметил: «Чтобы поднять пенсии и провести модернизацию здравоохранения, мы пошли на целый ряд непростых решений, включая увеличение обязательных страховых взносов. <...> Ситуация для малого бизнеса будет предельно сложной» [10]. Стоит отметить главную тенденцию, которая просматривается в обсуждаемых социальных нововведениях: фактически, принятые изменения свидетельствуют о том, что развитие социальной сферы в настоящее время выступает для государства более приоритетным направлением, нежели развитие малого и среднего бизнеса. В связи с этим есть основания полагать, что Россия постепенно все больше приобретает черты социального государства и поступательно движется к главной цели социального государства – обеспечению достойного уровня жизни всем своим гражданам.

Таким образом, приведенная авторская концепция актуальна для анализа современного состояния страны, процесса поиска и выработки стратегии социального государства; она позволит развивать научный поиск и совершенствовать практику управления социальными процессами в России.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авцинова, Г. И. Социально-правовое государство: сущность, особенности становления // Г. И. Авцинова // Социально-гуманистические знания. – 2000. – № 3. – С. 90–104.
2. Гончаров, П. К. Социальное государство: сущность и принципы / П. К. Гончаров // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». – 2000. – № 2. – С. 46–59.
3. Калашников, С. В. Очерки теории социального государства / С. В. Калашников. – М.: Экономика, 2006. – 362 с.
4. Комаров, С. А. Теория государства и права: учеб.-метод. пособие / С. А. Комаров, А. В. Малько. – М.: НОРМА, 1999. – 448 с.
5. Кочетков, В. Социальное государство и мировой кризис: парадигма преодоления / В. Кочетков, Л. Кочеткова // Власть. – 2009. – № 3. – С. 13–16.
6. Кочеткова, Л. Социальное государство: европейская теория и российская практика / Л. Кочеткова // Власть. – 2008. – № 4. – С. 39–43.
7. Люблинский, В. Социальная политика в странах Запада – пример для России? / В. Люблинский // Власть. – 2008. – № 11. – С. 31–36.
8. Милецкий, В. П. Социальное государство: эволюция идей, сущность и перспективы становления в современной России / В. П. Милецкий // Политические процессы в России в сравнительном измерении. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 1997. – С. 82–104.
9. Николаев, Г. А. Сущность и основные признаки социального государства / Г. А. Николаев // Социальное государство: мировой опыт и реалии России: [материалы конф., 19–20 дек. 2000 г.] / под ред. Г. А. Николаева. – М.: АТиСО, 2001. – 380 с.
10. Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию, 30 ноября 2010 г. // Российская газета. – 2010. – 1 дек.
11. Родионова, О. В. Социальная функция государства: правовая сущность и проблемы субъектов ее осуществления на современном этапе / О. В. Родионова // Государство и право. – 2006. – № 8. – С. 98–100.
12. Увеличение страховых взносов неизбежно // Экономика и жизнь. – 2009. – № 19 (9285). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.eg-online.ru/article/66497/> (дата обращения: 30.01.2011). – Загл. с экрана.
13. Чернова, О. В. Социальная политика государства и благотворительность в изменяющейся России / О. В. Чернова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 1. – С. 32–36.

**THE PREVAILING FUNCTIONS OF THE SOCIAL STATE:  
SOME ASPECTS OF ACADEMIC DISCUSSION**

*E.A. Kulagina*

The article is devoted to the analysis of the social state's functional system. Approaches to definition of the social state's functions, concepts «social functions of the state» and «function of the social state» are considered. The problem of the parity of economic and social functions of the social state is analyzed. The author's concept of the prevailing functions of a social state is offered.

**Key words:** *social state, social functions of a state, functions of a social state, economic functions of a social state, priorities of a social state.*