

На правах рукописи

Кулажников Иван Александрович

**СОЦИАЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

**23.00 02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы
и технологии (юридические науки)**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2005

Работа выполнена в Ростовском юридическом институте
МВД России

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Баранов Павел Петрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Любашиц Валентин Яковлевич;
кандидат политических наук
Коломиец Инесса Константиновна

Ведущая организация – Ростовский государственный экономический
университет (РИНХ)

Защита состоится 31 января 2006 г. в 15 час. на заседании диссертационного совета Д. 203.011 01 по политическим и юридическим наукам в Ростовском юридическом институте МВД России по адресу. 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд 502

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан 30 декабря 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Вакула И.М.

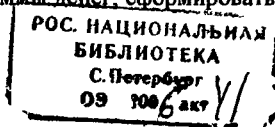
2006А
7024

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Причиной многочисленных конфликтов в современном российском обществе являются социальная дифференциация населения и отсутствие эффективных государственных механизмов социальной защиты личности, что вызвано, прежде всего, либеральным проектом государственного строительства, предусматривающим радикальные реформаторские меры в экономике без учета потребностей малообеспеченной части населения и не принимающим во внимание его адаптивность к рыночной экономике и социальной политике. Возникшая в результате модернизационных реформ сверхполярная дифференциация доходов привела к тому, что социальное неравенство и бедность признаются в настоящее время главной проблемой государства. Юридические механизмы ее решения требуют особого внимания ввиду стремления государственной власти сохранить достижения либерально-демократических реформ наряду с попытками исправить не соответствующий постиндустриальному обществу уровень дифференциации доходов, построить правовое и в то же время социальное государство.

Переход от государственно-патерналистской модели социальной правовой политики к политике социального партнерства в условиях продолжающейся модернизации стал результатом доминанты экономической парадигмы, рассматривающей экономику в качестве первичной сферы общественных отношений, эффективность и упорядоченность которой способны привести к стабилизации во всех других сферах общественной жизни. В рамках такого подхода решение социальных проблем откладывается «на потом», когда будет очевиден устойчивый рост общественного производства, ВВП и национального дохода. Между тем демографический кризис, уровень смертности и рост социально-протестных настроений в обществе требуют скорейших мер по наведению порядка в социальной сфере, формированию институционально-правовых гарантий в области социальной политики.

Экономический подъем последних лет и высокие цены на энергоресурсы позволили государству накопить большие суммы денег, сформировать стабили-



зационный фонд, средства которого в условиях отсутствия правовой базы социальной политики и конкретизации социальных обязанностей государства остаются невостребованными для решения социальных задач в должном объеме.

Для создания эффективно функционирующего рынка социальных услуг требуются совершенствование нормативной базы его развития, установление системы гарантий нуждающихся в государственной поддержке слоев населения. Стратегия формирования социального законодательства должна быть преимущественной, учитывающей правовые традиции общества, национально-культурные идеалы общественной солидарности и социальной справедливости, а также ценности, предпочтения и нормы хозяйственно-экономических укладов традиционного общества, сохраняющегося во многих регионах страны. Разработка эффективной социальной правовой политики в условиях глобализации экономики и международной унификации социальных стандартов становится не только приоритетным направлением государственно-правового развития, но и необходимым условием народосбережения и обеспечения национальной безопасности России.

Степень научной разработанности темы исследования. Институционально-правовое измерение социальной правовой политики в концептуализированном виде еще не выделено в качестве предмета отдельного политико-правового анализа. Не соразмерным значимости и важности вопроса следует признать количество исследований в отечественной науке, содержащих критическую оценку реформ в социальной сфере, раскрывающих роль права в обеспечении социальных гарантий населения. В то же время работ, посвященных разработке стратегии социальной политики государства в контексте социального законодательства, с каждым годом становится все больше.

Выявление историко-теоретических предпосылок социальной правовой политики осуществлялось на основе трудов Г. Гурвича, Л. Дюги, О. Гирке, А. Менгера и других правоведов, которые рассматривали не правовое, а обязательное государство, где на первый план выдвигаются элемент обязанности, принцип социального долга личности и государства. В работах отечественных теоретиков права Н.Н. Алексеева, П.И. Новгородцева и Б.А. Кистяковского, А.А. Гольден-

вейзера и Г.К. Гинса, религиозного мыслителя В.С. Соловьева, известных цивилистов И.А. Покровского и Н.А. Гредескула предлагаются разные институциональные формы «права на достойное существование» в социально-правовом государстве. Для изучения исторического генезиса либеральной правовой политики привлечены исследования историков и теоретиков права Э. Аннерса, Н.Н. Алексеева, Г. Бермана, И.Ю. Козлихина.

Современные российские ученые-правоведы активно работают над созданием отечественной концепции социального государства, предлагая различные варианты правопонимания и правовой политики государства в социальной сфере. Для концептуально-правового анализа современной российской социальной правовой политики особый интерес представляют публикации теоретиков и философов права С.С. Алексеева, Е.А. Лукашевой, В.Я. Любашица, Л.С. Мамута, В.С. Нерсисянца, В.Е. Чиркина, в которых разрабатываются вопросы соотношения правового и социального государства, либеральных реформ, частной собственности и постиндустриального общества в контексте идеи государства всеобщего благоденствия.

Методологические и аксиологические проблемы правовой политики Российского государства стали предметом изучения и обсуждения таких авторов, как Н.И. Матузов, А.В. Малько, В.Н. Синюков. Социальные последствия политических и государственно-правовых преобразований подверглись критическому осмыслению в трудах А.Г. Дугина, А.А. Контарева, Л.И. Никовской, А.С. Панарина, Ю.С. Пивоварова, А.В. Ципко и других. Особенности правоментальных, ценностно-идеологических факторов правовой модернизации российской государственности посвящены исследования А.М. Величко, А.Ю. Мордовцева, А.И. Овчинникова, А.В. Полякова, позволяющие учесть этнокультурные и исторические аспекты социальной правовой политики в ходе конструирования институтов и механизмов ее реализации. Этнополитическое, конфликтологическое и социально-философское рассмотрение проблем социальной правовой политики содержат работы В.Ю. Верещагина, В.Н. Коновалова, Л.Л. Хоперской, В.Ю. Шпака.

Роль государства в механизме социального партнерства получила освещение в работах М.А. Лушниковой, А.Ф. Нуртдиновой, Г.Ю. Семигина. Механизм конституционных гарантий социальных прав явился предметом исследований А.Е. Козлова, И.А. Ледеях, Н.В. Путило, С.Д. Соловьева. Вопросы судебной защиты социальных прав в деятельности Конституционного Суда РФ изучались в монографии и статьях Н.С. Бондаря. Государственно-правовая система социальной защиты и социального страхования анализировалась Г.А. Коробовым, С.Ю. Яновой. Перспективам становления социального права уделили внимание Е.Е. Мачульская и Т.К. Миронова. К теоретическим и институциональным аспектам формирования социального правового государства в современной России большой исследовательский интерес проявила В.Г. Вишнякова.

В современном обществоведении проводится анализ различных аспектов социальной политики в постсоветский период Российского государства. Здесь следует выделить работы экономистов Н.М. Римашевской, И. Ильина, С. Пронина, В. Люблинского, Р. Цылева, в которых рассмотрены вопросы стратегии социальных реформ, модели социальной политики, формирования ее экономических основ, функционирования механизма экономического обеспечения социальных гарантий.

Политологические издания и публичные выступления С. Миронова содержат материал, касающийся социально-демографической политики, а также конкретные рекомендации, по повышению уровня жизни и прожиточного минимума в стране. Монографии и статьи А.С. Акопяна и В.И. Стародубова, посвященные здравоохранительной проблематике, позволяют наметить направления совершенствования медицинской сферы социальных услуг.

Для освещения этнокультурных, ценностных и этнопсихологических аспектов социальной правовой политики в диссертации также использованы отчеты и данные социологических исследований Л.Д. Гудкова и И.А. Лапина, касающиеся отношения населения страны к социальным реформам. Результаты социологического мониторинга трансформационных процессов, последствий введения рыночных форм социального обслуживания и отношение к социальному неравенству граждан, проведенного Российским независимым институтом

социальных и национальных проблем (РНИСиНП) и Институтом комплексных социальных исследований Российской академии наук (ИКСИ РАН), Центром социокультурных изменений Института философии РАН, позволили учесть в работе установки и отношение населения к социальной политике государства

Анализ научной разработанности проблемы позволяет сделать вывод о том, что недостаточное исследование правовых аспектов социальной политики, отсутствие концептуальных и институциональных разработок социальной правовой политики крайне негативно сказываются на государственно-правовом развитии страны, регулировании социальной сферы, а также на формировании стратегии правового реформирования российской государственности.

Объектом исследования являются процессы формирования социального государства в постсоветской России, а **предметом** – выступают юридические механизмы и институты социальной политики, ее правовые приоритеты и направления.

Цель диссертационного исследования состоит в институциональном анализе российской социальной правовой политики в единстве ее парадигмальных, политико-экономических и социокультурных измерений

Для достижения этой цели в работе ставятся и решаются следующие **задачи**:

- дать определение социальной правовой политики, рассмотреть ее направления, приоритеты и модели;
- выявить особенности генезиса концептуальных основ социальной правовой политики;
- описать юридические механизмы и институциональные особенности социальной правовой политики Российского государства;
- определить государственно-правовые гарантии социальных прав, сформулировать принципы и методы их обеспечения;
- изучить конфликтологические аспекты формирования в России социального государства.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Рассмотрено понятие и проанализирована система приоритетов современной российской социальной правовой политики, выявлена ее институциональная структура.

2. Определены особенности генезиса социальной правовой политики в контексте ее обусловленности религиозными, нравственными и политическими установками.

3. Выделены доктринальные формы социальной правовой политики, не противоречащие национально-культурному измерению правового реформирования современной России.

4. Описаны направления и приоритеты развития социальной правовой политики, разработаны рекомендации по систематизации и кодификации социального права.

5. Систематизированы юридические гарантии социальных стандартов, предложены институциональные решения конкретных социальных задач государства.

6. Обоснованы институциональная реформа и нормативно-правовая основа социального государства, выявлены интерпретации и пути решения противоречий между принципами правового и социального государства

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Социальная правовая политика представляет собой стратегию развития правовой системы в соответствии с ценностями социального государства, его социальными задачами, направленную на обеспечение социальных прав, создание институциональных гарантий и формирование юридических механизмов, необходимых для исполнения социальных обязанностей государства и бизнеса перед обществом, построения социально ориентированной хозяйственно-экономической системы. Социальная правовая политика позволяет легализовать различные технологии социализации экономической, политической и управленческой структуры Российского государства, единство социальной и законодательной политики которого должно быть обусловлено общественной легитимацией и конституционной легализацией идеала социального государства

2 Роль социальной правовой политики в современном обществе заключается в юридическом обеспечении удовлетворения жизненных потребностей людей при согласовании их с потребностями и интересами социума в целом, на основе чего осуществляется воспроизводство социальных субъектов. От наличия социальной правовой политики в государстве зависит состояние национальной безопасности, для чего необходимо признание социальной защиты в качестве первоочередной меры в системе правовых средств ее обеспечения. Создание правовых условий социального равновесия в российском обществе является основной функцией социальной правовой политики, реализация которой поддерживается различными управленческими методами и институциональными решениями: институтом социальных прав, политикой социальной стабильности и выравнивания уровня жизни, распределения равномерного дохода социальных групп, разноразновыми частнопроводными механизмами социальной защиты от потрясений рынка и «провалов» экономических реформ.

3. Для перехода от сверхполярной к умеренной модели социальной дифференциации требуется политика социальной мобилизации государства, под которой понимается создание институциональных механизмов социализации экономики, политики и права с целью предотвращения социально-демографической катастрофы и торможения социального расслоения российского общества. Мобилизационная социальная правовая политика предполагает создание государственно-патерналистской системы социальной защиты и институтов, с помощью которых обычно перераспределяются доходы от экономически активных субъектов социальной жизни в пользу «получающих» групп, и содержит следующие приоритеты и ориентиры: законодательное обеспечение со стороны государства и властей на всех уровнях юридических механизмов формирования и корректировки минимальных социальных стандартов и нормативное закрепление минимального размера оплаты труда к прожиточному минимуму; повышение налогов с доходов физических лиц при помощи прогрессивной шкалы налогообложения, введение в российское гражданское, хозяйственное, налоговое и финансовое право институтов и перераспределительных механизмов, способствующих уменьшению социального разрыва и формирова-

нию среднего класса посредством обеспечения стартовых условий для становления малого и среднего предпринимательства; расширение социального страхования на основе солидарной ответственности государства и субъектов рынка в связи с рисками, снижающими жизненный уровень.

4. Для государства с умеренной моделью социальной дифференциации характерна правовая политика социального партнерства, главной целью которой выступает формирование рынка социальных услуг, не являющегося некой самоценностью и значимого как инструмент создания конкурентной среды для производителей социальных благ (включая государство в роли оператора) Предполагаемый переход на частноправовые основы социальной правовой политики не означает самоустранения государства из социальной сферы, так как оно сохраняет обязанности по созданию условий для реализации социальных прав, закрепленных в Конституции РФ В ходе ее создания необходимо принимать во внимание правоментальные, этнокультурные, политические (демократические), международные и экономические факторы социальных отношений. Социальная правовая политика в условиях общественно-политической трансформации должна соблюдать принцип правокультурной преемственности, поскольку в России всегда крайне сильным был идеал социальной справедливости

5. Ввиду отсутствия окончательно принятой стратегии социального развития институциональная база современной социальной правовой политики в России характеризуется динамичностью, отсутствием единой терминологии, значительным объемом коллизионных и отсылочных норм, большим количеством популистских и декларативных решений социальных проблем, материально не обеспеченных законодательных актов, в которых не прописываются механизмы реализации прав и обязанности соответствующих государственных органов и должностных лиц Активное развитие социального законодательства актуализировало проблему определения статуса нормативного материала, регламентирующего отношения в сфере социальной защиты населения в качестве самостоятельной отрасли российского права – социального права, а также создания Социального кодекса, состоящего из двух относительно самостоятельных подсистем – социального страхования и социального обеспечения.

6. Классическая либеральная модель правового государства не предполагает вмешательство государства в процесс распределения материальных благ, чтобы не нарушать свободу экономического самоопределения индивидуализированного общества. Большинство граждан, лишенных социальной защиты, не могут фактически пользоваться во всем объеме правами и свободами, установленными Конституцией и текущим законодательством. Социальное государство на первый план выдвигает общесоциальную деятельность и является гарантом общественного благополучия, обеспечения достойной жизни и свободного развития человека, что возможно только в случае создания материальных условий для реализации экономических, политических, культурных прав и свобод. Социальная государственность предполагает ограничительную интерпретацию свободы использования права частной собственности, учет ее социальных функций, признание обязывающего статуса собственности. Частная собственность, введенная без социальных ограничений и обязанностей, означает невозможность построения социального государства и перераспределения определенной части национального дохода в пользу различных категорий малообеспеченных граждан.

Теоретико-методологической основой диссертации являются общенаучные методы системно-структурного, институционального, парадигмального анализа, а также подходы и принципы политической и юридической конфликтологии, истории и теории права, государственно-правовой компаративистики, применяемые при изучении процессов институционализации юридических конструкций социальной правовой политики. Для исследования национальной специфики российской социальной правовой политики использовались цивилизационный и социокультурный анализ, а также различные теории этнических процессов, методы юридической и политической этнологии, принципы политико-правового моделирования. Отраслевые методы юридической науки привлечены для изучения юридических механизмов реализации определенных стратегий и институтов социальной правовой политики в сфере государственного (конституционного), трудового и гражданского права.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования. Предпринятый в диссертации институциональный анализ социальной правовой политики позволит скорректировать и оптимизировать реформы современной российской государственности; критически оценить процессы, протекающие в социальной сфере, в контексте трансформации политических и правовых институтов; показать конструктивную роль правовой политики в предупреждении социальных конфликтов; осветить роль права в построении социального государства и предложить пути решения «социального вопроса» посредством юридических технологий. Материалы исследования могут быть использованы в качестве опорных источников по теории государства и права, политологии, юридической конфликтологии, социологии права, философии права, конституционному праву России и зарубежных стран.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации докладывались на трех всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях и «круглых столах», проводившихся в Ростовском юридическом институте МВД России, и отражены в четырех публикациях автора общим объемом 1,3 п.л.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования и включает в себя введение, три главы, состоящие из пяти параграфов, заключение и список литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее разработанности, формулируются объект и предмет, цели и задачи, излагаются методы исследования, научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, дается оценка теоретического и практического значения диссертации, приводятся сведения об апробации ее результатов.

В первой главе «Социальная правовая политика: теоретико-методологический анализ», состоящей из трех параграфов, исследуются исторические, теоретико-методологические и парадигмальные аспекты социальной правовой политики, предпринимается анализ ее приоритетов, стратегий, моделей, институциональных решений, легитимирующих оснований.

В первом параграфе «Социальная правовая политика в современном обществе» раскрываются понятие и структура социальной правовой политики, рассматривается ее статус в современном обществе, описывается роль в реформах российской государственности.

Автор демонстрирует, что в современной юридической науке понятие «правовая политика» обладает большой популярностью в силу его эвристического потенциала междисциплинарного уровня. Благодаря этому термину удачно передается социально-политическая и ценностно-идеологическая «подоплека» реформ правовой системы любого государства, независимо от его национальной самобытности. Диссертантом рассматривается понятие «социальная правовая политика» в контексте проблематики общей стратегии государственно-правового развития страны в связи с тем общественным идеалом, который закреплен в Конституции, провозглашающей Российскую Федерацию социальным государством. Отсюда автор считает возможным вести речь о социальной правовой политике как об особом виде правовой политики, который связан с идеалом общественного развития России.

По мнению диссертанта, единство социальной и законотворческой политики государства обусловлено общественной легитимацией и конституционной легализацией идеала социального правового государства, который стал попу-

лярным в России как альтернатива социалистическому государству в 90-е годы XX века. Это было признанием того факта, что в современном мире практически все индустриально развитые страны стремятся найти оптимальную модель сочетания правового и социального принципов формирования политической системы, отражающую термин «государство всеобщего благоденствия», или «социальное правовое государство»

В диссертации предлагается признать правильной точку зрения, согласно которой социальные отношения определяют как вид или класс общественных отношений, складывающихся между разными социальными субъектами по поводу социального статуса и возможностей удовлетворения жизненных потребностей. Таким образом, роль социальной правовой политики в функционировании общества заключается в обеспечении непосредственного удовлетворения жизненных потребностей людей при согласовании их с потребностями и интересами социума в целом, на основе чего обеспечивается воспроизводство социальных субъектов.

Опираясь на различные социологические, экономические и политологические исследования, где описывается состояние социального порядка в Российском государстве, автор анализирует социальные последствия радикальных либеральных реформ, в результате которых последние десять лет отечественной истории сопровождаются серьезным снижением уровня жизни большинства граждан, сокращением рождаемости, средней продолжительности жизни, ростом преступности. Оценка ситуации в социальной сфере показывает: основная масса российского населения сегодня практически лишена социальной защиты

Диссертантом анализируются взаимосвязи социальной правовой политики с институтами, обеспечивающими национальную безопасность Российского государства, и резюмируется, что от наличия социальной правовой политики в государстве зависит состояние национальной безопасности, а это требует признания социальной защиты в качестве первоочередной меры в системе правовых средств обеспечения национальной безопасности.

Автор выделяет и рассматривает две полярные стратегии развития государства – экономическую и социальную. В рамках первой решение проблем со-

циальной сферы откладывается «на потом», когда будут достигнуты явные экономические успехи, очевиден устойчивый рост общественного производства, ВВП и национального дохода. Социальная стратегия исходит из того, что центральным моментом экономической, культурной и политической динамики являются активные, квалифицированные социальные слои, обладающие высоким трудовым потенциалом, мобильностью, адаптивностью. Опыт стран, добившихся успеха в политической и социальной сфере, свидетельствует о том, что экономическое развитие и социальная политика взаимно подкрепляют друг друга, а не находятся в антогонизме, так как социальная защита выступает амортизатором последствий экономических модернизационных реформ, фактором солидаризации общества. Меры по обеспечению социальных прав должны приниматься одновременно с мерами макроэкономической стабилизации. Верховенство социальной политики над другими видами государственной активности в общественной жизни необходимо потому, что «локомотивом» экономической, культурной, политической динамики являются социальные слои, обладающие интеллектуальным, квалификационным, трудовым, физическим потенциалом, активностью и мобильностью.

Полагая социальное равновесие в современном обществе приоритетом государственной политики, отражающим интересы большинства нации, автор делает вывод о том, что именно обеспечение социального равновесия в российском обществе становится основной функцией социальной правовой политики. По мнению диссертанта, оно поддерживается различными управленческими методами и институциональными решениями: обеспечением реализации социальных прав, политикой социальной стабильности и выравнивания уровня жизни, распределения равномерного дохода социальных групп, разноуровневыми частноправовыми механизмами социальной защиты от потрясений рынка и «провалов» экономических реформ. С экономической точки зрения социальное равновесие обеспечивается следующими институтами: государственным регулированием экономики, цен, доходов, сферы занятости, финансированием социальной инфраструктуры как общегосударственной системы социального воспроизводства и социальных гарантий; в политической сфере – широкой,

массовой демократией, системой институциональных механизмов обеспечения демократических и социальных прав граждан, в том числе механизмов реального влияния граждан на политику.

Диссертантом формулируется понятие социальной правовой политики, которая представляет собой стратегию развития правовой системы в целом и отдельных ее отраслей в частности, в соответствии с ценностями социального государства, его задачами, направленную на обеспечение социальных прав и создание институциональных гарантий, а также формирование юридических механизмов, необходимых для исполнения социальных обязанностей бизнеса перед обществом, построение социально ориентированной хозяйственно-экономической системы. Социальная правовая политика позволяет легализовать различные технологии социализации экономической, политической и управленческой структур Российского государства.

Во втором параграфе *«Стратегии и приоритеты социальной правовой политики»* аргументируется зависимость видовых характеристик социальной правовой политики от социальной дифференциации в обществе, системы политико-правовых ценностей и объема социальных обязательств государства.

Принимая за основу четыре основные модели социальной дифференциации, среди которых рассматриваются сверхполярная, умеренно полярная, умеренная и эгалитарная (нерыночная), автор конструирует различные иерархии приоритетов и модели социальной правовой политики. При тех или иных особенностях для нее характерна, с точки зрения диссертанта, консолидирующая социальная дифференциация, «мягкая шкала» социальной иерархии по сравнению с умеренно полярной моделью. Эгалитарная модель относится к нерыночным моделям, которым присуща патерналистская социальная правовая политика.

Основным замыслом либеральных реформ было формирование рыночной экономики с умеренной моделью социальной дифференциации, свойственной современным государствам Запада и Японии, известным также как государства всеобщего благоденствия, и переходом от социального патернализма к политике социального партнерства. Вместо этого в постсоветской России произошла социальная катастрофа, повлекшая «откат» назад в ту систему социальной

дифференциации (сверхполярной), которая существовала в дореволюционной России, и в настоящее время новый этап развития ее социальной структуры характеризуется «институционализацией неравенства» (П. Штомпка), т.е. возникновением прочной иерархии привилегий и лишений в отношении доступа к желаемым благам и ценностям, закреплением неравных стартовых позиций для новых поколений, утратой возможности потомков, «вычеркнутым из социального контракта», важнейших экономических, политических и культурных ресурсов общества. Изменение такой ситуации автор считает главным стратегическим приоритетом социальной правовой политики.

В диссертации показано, что для каждой государственной модели социальной дифференциации свойственна определенная шкала приоритетов социальной правовой политики, и для перехода к умеренной модели требуется такая шкала приоритетов, которая связана с социальной мобилизацией государства. Под социальной мобилизацией государства в работе понимается создание институциональных механизмов социализации экономики, политики и права с целью предотвращения социально-демографической катастрофы, торможения социального расслоения российского общества и формирования умеренной модели социальной дифференциации. Затем в случае достижения такой модели потребуется иная, немобилизационная стратегия. Таким образом, в диссертации обобщается и анализируется два вида иерархии приоритетов и две модели социальной правовой политики: мобилизационной и социально-рыночной (модель социального партнерства).

Мобилизационная социальная правовая политика должна развиваться с создания системы социальной защиты, с помощью которой обычно перераспределяются доходы от некоторых «финансирующих» групп общество (экономически активных субъектов социальной жизни) в пользу «получающих» групп, то есть нетрудоспособных, больных и т.д. Характер и масштабы взаимопомощи варьируются в зависимости от культурно-исторических традиций.

Диссертантом анализируются основные направления социальной политики Правительства Российской Федерации. Их недостатками признается то, что государство в условиях всеобщего кризиса выстраивает модель социальной по-

литики, свойственной развитым индустриальным государствам с высоким уровнем жизни, наличием среднего класса, отсутствием тотальной коррупции, существованием социальной солидарности и индивидуальной ответственности, активным правосознанием. Главным недостатком концепции можно признать то, что социальная функция государства считается дополнительной, а не основной и должна строиться «исходя из имеющихся у государства ресурсов и возможностей», то есть, как и прежде, исходя из остаточного принципа, вместо того чтобы, определив некоторые минимальные стандарты, гарантировать их в любом случае в силу высшего приоритета. Стратегией мобилизационной социальной правовой политики должны стать сбережение народа и борьба с естественной убылью, смертностью.

В диссертации анализируются приоритеты, ориентиры и принципы мобилизационной социальной правовой политики: законодательное обеспечение со стороны государства и властей на всех уровнях юридических механизмов формирования и корректировки минимальных социальных стандартов; введение в российское право институтов и перераспределительных механизмов, способствующих уменьшению социального разрыва и формированию среднего класса; масштабное преобразование оплаты труда, налогов и социального страхования на базе радикального перераспределения доходов; нормативное закрепление минимального размера оплаты труда к прожиточному минимуму, повышение налогов с доходов физических лиц при помощи прогрессивной шкалы налогообложения; расширение социального страхования на основе солидарной ответственности государства и субъектов рынка в связи с рисками, снижающими жизненный уровень; государственно-правовое обеспечение минимальных социальных гарантий; создание стартовых условий для становления малого и среднего предпринимательства.

В случае исправления ситуации и устранения глубокого социального разрыва возможна реализация правительственной программы учреждения института социального партнерства между государством и гражданским обществом в социальной правовой политике, что предполагает следующие приоритетные направления развития: законодательное обеспечение максимально эффектив-

ной защиты социально уязвимых домохозяйств, которые не могут самостоятельно разрешить свои проблемы и объективно нуждаются в поддержке государства; обеспечение всеобщей доступности и общественно-приемлемого качества базовых социальных услуг, к числу которых относятся, прежде всего, медицинское обслуживание и общее образование; создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов повысить уровень социального потребления, включая комфортное жилье, лучшее качество услуг в сфере образования и здравоохранения, достойные условия жизни в пожилом возрасте; формирование в социально-культурной сфере институтов, создающих возможность максимально полной мобилизации средств населения и предприятий, эффективного использования данных средств, и на этой основе – достижение высокого качества и возможностей широкого выбора населением предоставляемых социальных благ и услуг. Главной целью социальной правовой политики в модели социального партнерства выступает формирование рынка социальных услуг, который не является некой самоценностью, а важен как инструмент создания конкурентной среды для производителей социальных благ (включая государство в роли оператора) и, следовательно, повышения качества и разнообразия услуг, снижения их себестоимости и цены. При этом переход на частноправовые основы социальной правовой политики не означает самоустранения государства из социальной сферы. Оно сохраняет обязанности обеспечения реализации социальных прав, закрепленных в Конституции РФ.

В заключение параграфа рассматриваются основные измерения социальной правовой политики, которые должны учитываться в ходе проектирования ее моделей: правоментальное, этнокультурное, политическое (демократическое), международное и экономическое. В правоприменительном измерении предполагается учет консервативных политико-правовых идей, правовых традиций и преемственности в ходе реформ социального законодательства; в этнокультурном – внимание акцентируется на устойчивости этнических стереотипов социальной справедливости и равенства; экономический фактор требует сбалансированности материальных ресурсов и социальных обязательств госу-

дарства; политическое обеспечение социальной правовой политики связано с формированием институтов социальной демократии, позволяющих обществу влиять на власть с целью выполнения социальных программ; фактор глобализации – с тенденцией образования всемирной инвестиционной среды и интеграции национальных рынков капиталов, следствием чего становятся обострение межгосударственной и межрегиональной конкуренции и накопление преимуществ странами «золотого миллиарда», отключение бедных стран от инвестиционных ресурсов, которые могли бы позволить им догнать западный мир, что в конечном счете ведет к их истощению; основу международно-правового измерения составляют международные нормативные акты, устанавливающие социальные стандарты.

В третьем параграфе *«Парадигмальная эволюция социальной правовой политики»* исследуются различные парадигмы, доктринальные и концептуальные формы социальной правовой политики, проводится историко-теоретический дискурс сторонников индивидуалистической и социальной модели правового государства, либеральной и социальной правовой политики, идей формальной и социальной справедливости

Автор показывает предпосылки теории социального государства, ставшей весьма популярной еще в XIX веке, когда обнаружились социальная конфликтогенность и несправедливость буржуазного общества. Минимизация и исключение государственного вмешательства из социально-экономической сферы общественной жизни сопровождали весь процесс формирования идеологии правового государства. Анализируя учения Дж Локка, Т. Гоббса, А. Смита, И Канта и других мыслителей Нового времени и Просвещения, автор приходит к следующему выводу: в рамках правового либерализма необходимость социальной защиты не имела морально-нравственной обусловленности, поскольку предполагалось либо то, что общество и мир «идут сами собой к своему улучшению», и вмешательство государства не должно противодействовать этому, а ограничиться защитой общества от нападений (А Смит), либо то, что мораль основана на внутреннем долге и побуждении человека, тогда как право предполагает внешнее принуждение со стороны государства и, соответственно, госу-

дарство не может принуждать к той или иной системе моральных ценностей, к милосердию, социальной взаимопомощи – все эти вопросы вне государственной системы (И. Кант) Правовая (формальная) и социальная (материальная) справедливость получают глубокое разделение Социальные проблемы немущих классов, здравоохранения, образования находятся вне компетенции государства и должны решаться гражданским обществом в добровольном, самообязывающем порядке. Деятельность государства должна сводиться к правовому обеспечению индивидуальной свободы.

В юридическом позитивизме, пришедшем на смену естественноправовой философии, также не рассматривались вопросы социальной справедливости в связи с необходимостью закрепления достижений буржуазных революций за новым классом собственников на средства производства – деловыми людьми. Его сторонники как истинные догматики стали придерживаться абстрактного и формального частного права буржуазного правового государства с его неограниченным правом частной собственности, свободой трудовых и жилищных договоров, свободным распоряжением порядком наследования. Все это давало значительные преимущества обладателям политической власти и экономически активным кругам в финансовом мире, торговле и промышленности за счет тех, у кого не имелось капитала, достаточного для того, чтобы им противостоять. Особенно невыгодной буржуазная правовая политика была для трудящихся, так как из-за нее последние оказывались в большой зависимости от работодателей.

В то же время в рамках либерализма формируются социальные идеи. В диссертации изучается генезис социальных идей неолиберализма, или социального либерализма, для которого характерны ориентация на социальный реформизм, стремление примирить равенство и свободу, акцент на этике общества и социальном благе Социальный либерализм взаимодействует с лейборизмом в Англии и социал-демократизмом на континенте, отстаивает право на профессиональные союзы, на государственную защиту трудовых отношений от произвола работодателей-собственников. В политике современных государств это проявляется в том, что либеральный идеал государства «общего благосостояния» предполагает государственное вмешательство в экономическую сферу и

ограничение института права частной собственности социально-полезными целями его использования.

В работе анализируется критика правовой политики буржуазных государств в конце XIX – начале XX веков со стороны социальных доктрин консерваторов и сторонников социального солидаризма, так как конфликты между социально незащищенными слоями и буржуазией все нарастали. В юридических произведениях стали приниматься во внимание ценности социальной справедливости, общественного блага, альтруизма и социального служения. В диссертации показано, как это выразилось в разработке солидаристских и социально ориентированных доктрин государственного, гражданского и трудового права в трудах Г. Гурвич, Л. Дюги, О. Гирке, А. Менгера и других правоведов, рассматривавших не правовое, а обязательное государство, в котором на первый план выдвигаются элемент обязанности, принцип социального долга личности и государства.

В заключение раскрываются национально-культурные особенности формирования идей социальной правовой политики в России. Диссертант обращает особое внимание на осмысление принципа «права на достойное существование» в работах видных теоретиков, философов права П.И. Новгородцева и Б.А. Кистяковского, А.А. Гольденвейзера и Г.К. Гинса, религиозного мыслителя В.С. Соловьев, известных цивилистов И.А. Покровского и Н.А. Гредескула, предлагавших его в качестве ведущего принципа отечественного правопорядка. Автором также подчеркивается разнообразие подходов и моделей обеспечения этого права в правовой политике государства, зависящих от представлений о сущности права и государства, религиозных взглядов и духовно-нравственных ориентиров ученых, их понимания особенностей и разграничения публичного и частного права, воззрений на природу общества и человека. Отдельно рассматривается теория социального государства, разработанная в эмиграции Н.Н. Алексеевым.

В диссертации делается вывод о том, что отечественная юридическая доктрина находилась в дореволюционный период в русле социальных правовых идей начала XX века и явно испытала их влияние, однако ее особенностью стали духовно-нравственное обоснование социальной правовой политики, а также по-

пытка построения социального государственного порядка на принципе гармонии прав и обязанностей личности и общества. Автор обобщил основные признаки социальной правовой политики: гармония прав и обязанностей, интересов личности и государства без верховенства кого-либо из них; высшее субъективное право – право на культурное, духовно-нравственное развитие, а обязанностью государства является обеспечение реализации этого права, власть должна строиться по принципу социальной демократии, без жесткого разделения властей, с верховенством законодательной власти; государственно-частная система хозяйства; система юридических гарантий социальных прав.

Вторая глава «Социальная правовая политика в современной России» посвящена исследованию основных направлений и институтов социальной правовой политики России, к которым автор относит систему социальной защиты, государственно-правовых гарантий социально-экономических прав, а также социальной справедливости и равенства.

Первый параграф «*Институциональная база российской социальной правовой политики*» содержит анализ институтов социальной правовой политики и институциональной динамики российского социального законодательства. Диссертант указывает, что социальное право сформировалось в постсоветской России в условиях либерализации и резкого сокращения государственных социальных гарантий, роста социальной напряженности, сокращения финансовой основы социальной политики.

В ходе анализа установлено, что сверхдинамичное развитие социального законодательства, обусловленное экономическими реформами, проводимыми в России, с одной стороны, привело к тому, что им были охвачены многие отношения, ранее остававшиеся за пределами правового регулирования, с другой – к снижению качества принимаемых нормативных правовых актов. По мнению диссертанта, современное социальное законодательство характеризуется нестабильностью, отсутствием единой терминологии. Законодательная власть нередко дает примеры чисто популистских решений социальных проблем с помощью финансово не обеспеченных законодательных актов, в которых не прописываются механизмы реализации прав, что превращает их в «пустые» декларации.

Помимо этого, к недостаткам институциональной основы социальной правовой политики автор относит также и бессистемность, пробельность, противоречие и дублирование нормативных положений, значительный объем отсылочных норм, что снижает эффективность социального права и затрудняет правоприменительную деятельность. Освещаются политические, экономические, конфликтологические, ситуативные детерминанты принятия институциональных решений по повышению уровня минимальной заработной платы и минимальной пенсии, изменению пенсионного обеспечения и социальной защиты различных категорий граждан.

В работе проведен сравнительный анализ социальной правовой политики зарубежных (прежде всего, европейских) государств, в которых концепция социального права, охватывающего все правовые нормы, касающиеся социальных вопросов, теоретически и институционально обоснована. Внимание диссертанта привлек опыт ФРГ, где еще в 1969 году федеральное правительство приняло решение о создании Социального кодекса, который на основе единых принципов в одном фундаментальном законодательном акте объединил действующее социальное законодательство. Последнее рассматривается как внешняя форма социального права, состоящего из института социального страхования и некоторых других тесно примыкающих к нему институтов.

Диссертант отмечает, что для Российского государства особую актуальность приобретает проблема систематизации и кодификации социального законодательства, охватывающего нормы, регулирующие многогранные отношения в сфере социальной защиты. Формирующийся массив законодательства демонстрирует многогранность, многоаспектность палитры правовых норм, регулирующих отношения в области социальной защиты населения. Автор обосновывает точку зрения, согласно которой кодификация позволит упорядочить законодательство в рассматриваемой области и устранить противоречия, порождаемые его несистематизированностью; повысить качественный уровень содержания нормативного материала; объединить в одном акте нормы, регулирующие весь комплекс разнообразных отношений по социальному обеспечению; упростить правоприменительную деятельность; обеспечить доступность

информации о социальных правах и их гарантиях для населения; закрепить единые принципы правового регулирования (что имеет особое значение в условиях федеративного устройства государства); разграничить полномочия Российской Федерации и ее субъектов в сфере социальной защиты граждан, определить источники финансирования различных видов социального обеспечения, установить структуру органов социальной защиты и процедуру обжалования их решений и т.д.

В диссертации аргументируется следующее положение в силу формирования в системе социального права современной России двух относительно самостоятельных подсистем – социального страхования и социального обеспечения (включая пенсионное обеспечение, социальную помощь и социальное обслуживание) – структура будущего Социального кодекса должна включать эти организационные формы социальной защиты населения.

Во втором параграфе *«Институциональные гарантии осуществления социальных прав»* осуществляется исследование внутригосударственных (судебных и несудебных), а также международно-правовых юридических механизмов и институтов защиты социальных прав.

На эмпирическом материале автор доказывает, что, в отличие от периода экономических реформ, получившего название «шоковой терапии», уровень развития экономики современной России дает возможность поэтапно и последовательно обеспечивать благосостояние россиян, рассматривать социальные обязательства государства не как стандарт, к которому оно должно стремиться в своей политике, а как конкретные и реальные юридические нормативы. Однако выполнить их не позволяет отчуждение населения от политических и экономических средств влияния на государственные структуры, ответственные за социальную защиту.

По мнению диссертанта, судебная власть способна установить баланс между социальной защищенностью и личной свободой, поддержкой нуждающихся и экономической эффективностью, обеспечением социального мира и созданием условий для динамичного развития экономики. Однако при этом судьи не вправе подменять законодателя, давая оценку целесообразности и эко-

номической обоснованности его решений, и не могут определять виды льгот, конкретные размеры пенсий, пособий и т.п. Между тем Конституционный Суд РФ имеет возможность воздействовать на органы законодательной власти, обозначая нормативные ориентиры их законотворческой деятельности

Огромное значение для социальной защиты населения имеет деятельность законодательной власти. Рассматривая роль Федерального Собрания в сфере обеспечения социальных прав граждан, автор отмечает, что законодатель призван принимать законы, гарантирующие социальную защиту тех категорий населения, которые в этом нуждаются, определять механизм реализации соответствующих законов и степень участия в ней органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Причем законодательная регламентация данной сферы общественных отношений выступает не только правом, но и обязанностью высшего законодательного и представительного органа России.

Далее проводится анализ форм деятельности и политико-правовых ресурсов влияния на социальную правовую политику институтов законодательной власти; парламентского контроля за соблюдением социальных прав; исследуется социальная роль института омбудсмана (парламентского уполномоченного по правам человека). Практика деятельности последнего привлекла внимание диссертанта по той причине, что для реализации достижений социальной правовой политики статус уполномоченного по правам человека крайне важен: нарушения социальных прав и свобод граждан являются достаточно распространенными и вызывают социальную напряженность в обществе. В работе предлагаются институциональные решения, которые, по мнению диссертанта, будут способствовать оптимизации контроля уполномоченного за институционализацией социальной правовой политики.

В диссертации раскрывается роль институтов гражданского общества, в частности Общественной палаты Российской Федерации, которые призваны преодолеть отчуждение народа и власти, обеспечивать взаимодействие граждан с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации.

и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за социальной деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Завершает параграф рассмотрение возможности обращаться в межгосударственные институты по защите социальных прав, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства социально-правовой защиты.

В третьей главе «Юридическая институционализация социального государства в России: конфликтологический аспект» автор подчеркивает, что цели государственного развития страны связаны с радикальным проектом либерализации политической, экономической и правовой системы, не учитывающим необходимость синтеза идеалов и ценностей социального и правового государства, а это приводит к многочисленным политическим и экономическим коллизиям.

С точки зрения диссертанта, если классическая либеральная модель правового государства не предполагает его вмешательства в процесс распределения материальных благ, чтобы не нарушать свободу экономического самоопределения индивидуализированного общества, то социальное государство на первый план выдвигает общесоциальную деятельность и является гарантом общественного благополучия, достойной жизни и свободного развития человека. Политика социального государства направлена, в первую очередь, на создание таких условий, которые обеспечивают достойную жизнь и свободное развитие человека, так как свободное развитие личности достижимо только в случае создания материальных условий для реализации экономических, политических, культурных прав и свобод. Наиболее важным принципом реализации перечисленных прав и свобод человека и гражданина выступают принцип социального обеспечения населения, проведение социальной правовой политики, признающей за каждым членом общества право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, когда он работает, а также в случаях безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, старости.

Опыт западноевропейских индустриально развитых стран, свидетельствует о том, что они смогли обеспечить единство социального и правового принципа организации общественной жизни. Уважение к принципу формального равенства было дополнено уважением к личности. Хотя наиболее важными, как полагает автор, в развитии западных государств являлись социально-протестное движение трудящихся этих стран и опасение финансово-деловой элиты возникновения социальных революций, подобных Октябрьской революции в России.

Большинству граждан социальное неравенство и социальная несправедливость «грозят» невозможностью пользоваться во всем объеме правами и свободами, установленными Конституцией и текущим законодательством, то есть приводят к неравноправию. В конечном счете именно неспособность правового государства в его классическом, либеральном варианте обеспечить реальную социальную защиту и благосостояние всех граждан привела к возникновению теории социального государства.

В ходе сопоставления приоритетов и ценностных иерархий социальной политики в рамках правового и социального государства делается вывод о том, что становление и развитие современной России как государства с рыночной экономикой предполагает решение сложной задачи – достижения баланса между конституционными ценностями свободы, равенства и справедливости. Решению этой задачи препятствуют не столько несовершенство российского социального законодательства, сколько объективные внутренние противоречия между принципами правового государства (в первую очередь, принципом равноправия), справедливости и социального равенства как основополагающими ценностями социального государства. Мировой практике известны различные варианты разрешения данных противоречий. Автор настаивает на необходимости учета культурно-исторического опыта русского народа в деле построения социального правового государства и проведения социальной правовой политики. Его изучение, а также опрос российского общественного мнения позволили автору сделать следующее заключение: установка на государственный патернализм в системе социальной защиты должна в современных условиях стать

одним из принципов доктрины социального партнерства, что должно выразиться в закреплении за государством юридических обязанностей, преследующих цель поддержания определенного уровня социальной защищенности граждан. При этом социально-экономические права рассматриваются в качестве конституционного института обеспечения достойной жизни человека, а также отмечается, что демократическая система социальной защиты не сводится к государственной опеке граждан. Диссертантом анализируются технологии оптимизации его политико-правового обеспечения.

В заключении исследования доказывается авторская позиция, согласно которой перекалывание ответственности за недостатки социального обеспечения на человека, обоснование проблем социальной обеспеченности индивидов безынициативностью и инертностью граждан позволяет констатировать отклонение от курса построения социального государства. Как представляется автору, социальное государство (если оно признает себя таковым) должно само принимать меры по обеспечению социальной защищенности своих граждан, реализации их социально-экономических прав, а роль отдельного человека в соответствующей сфере проявляется в возможности всеми не запрещенными законом способами и средствами эти права защищать. Таким образом, сложившаяся в социально-экономической сфере ситуация требует перехода от концепции «государство – ночной сторож» к концепции государственного вмешательства и государственного регулирования экономического и социального развития, от либеральной модели равноправия к концепции равноправия с равномерным развитием частноправового и публично-правового элементов, отказа от абсолютизации права частной собственности.

По мнению автора, социальная государственность предполагает ограничительную интерпретацию свободы использования права частной собственности с учетом ее социальных функций, заключающуюся в признании того, что собственность обязывает, а собственник, не использующий промышленную собственность в социально-полезных целях, может быть ограничен в правах. Частная собственность, введенная без социальных ограничений и обязанностей, означает невозможность построения социального государства и перераспреде-

ления определенной части национального дохода в пользу различных категорий малообеспеченных граждан. Частная собственность должна иметь социально-полезное употребление, а правовая защита – предоставляться собственнику только при условии выполнения этой обязанности. Такая концепция права частной собственности, с точки зрения диссертанта, является наиболее приемлемой для современной и будущей системы хозяйствования в России.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Овчинников А.И., Кулажников И.А. Аксиологическое измерение правовой политики // Правовая политика: Сборник тезисов Всероссийской научно-теоретической конференции. Ростов н/Д: РЮИ МВД России, 2005. Ч. I. – 0,4 п.л. / 0,3 п.л.

2. Кулажников И.А. Международно-правовая защита социально-экономических прав и свобод // Национальная безопасность современной России: основные угрозы: Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Ростов н/Д: РЮИ МВД России, 2005. Ч. II. – 0,3 п.л.

3. Кулажников И.А. Геополитические факторы правовой политики России // Миграционные процессы в условиях глобализации: Сборник тезисов, докладов и сообщений Международной научно-практической конференции. Ростов н/Д: РЮИ МВД России, 2005. – 0,3 п.л.

4. Кулажников И.А. Социально-экономические права и свободы в российской правовой политике // Юрист-Правовед. 2005. № 4. – 0,4 п.л.

Печать цифровая. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс».

Формат 60х84/16. Объем 1,2 уч.-изд.-л.

Заказ № 778. Тираж 100 экз.

Отпечатано в КМЦ «КОПИЦЕНТР»

344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Суворова, 19, тел. 247-34-88

2006A
1024

№ - 1024