## Введение

За последние годы коренным образом изменились внешние и внутренние экономические и политические условия существования и развития российского общества. Появились признаки укрепления государства и экономики. В официальный политический дискурс после Ежегодного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2005 г. вернулось понятие "социальной справедливости" как фундаментальной ценности. С изменением ситуации закономерным стало проявление интереса к теоретико-методологическому обоснованию Приоритетных Национальных проектов (ПНП) как условию их встраивания в систему политико-правового дискурса, а также обеспечения их реализации. ПНП 2000-х гг. характеризуют новый этап российской социальной политики и реализации положений Конституции РФ о социальном государстве.

К началу ХХI в. расхождение между важнейшими нормами международных и национальных нормативных документов, социальными стандартами, с одной стороны, и реальным положением подавляющего большинства населения России, с другой, достигло огромных масштабов. Серьезно усилилась социальная дифференциация, достигнув по разным оценкам пропорции 1: 20 и более. Потребовались мобилизационные усилия государства, чтобы переломить негативную тенденцию.

## 1. Концепция Приоритетных Национальных проектов

При разработке концепции ПНП были правильно выделены приоритеты, а именно развитие важнейших подсистем и жизненных сфер общества, поставлена задача обеспечения системности в инвестировании, реализации и контроле. Но особенность политики в отношении ПНП - быстрый переход к их осуществлению, даже без достаточного теоретического и информационного сопровождения, нормативного оформления.

Резко снизилось в новых условиях число научных разработок, связанных с исследованиями социального государства, социальной политики, социальных стандартов. В данном контексте целесообразно исследовать генезис данной феноменологии. Понятие социального государства в отечественной и зарубежной науке разрабатывалось с XIX в., когда значение социальных функций государства на фоне обостряющихся классовых противоречий стало очевидным. О. фон Бисмарк тогда призывал европейские правительства смягчать внутриполитические противоречия в целях консолидации, чтобы выступить единым Фронтом по отношению к колониальным державам. Германия стала инициатором социального законодательства и системы социального страхования.

К этому времени имелись крупные теоретические исследования германских ученых Л. фон Штайна, Р. фон Моля и др. Понятие "социальное государство" введено в научный оборот Л. фон Штайном в 1850 г. В определении содержался ряд принципиальных признаков, расширявших понимание обязанностей государства перед гражданами.

Отмечалось, что государство должно "поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов и для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти,... 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".Р. фон Моль в концепции "полицейского" и "правового" государства обосновал значение социальной функции государства, исходя из принципов разумности, соответствия правовым нормам общественного блага. Правда, он не принимал до конца тезис Л. Фон Штайна о таком критерии как "государственный патернализм", обращенный на всех членов общества независимо от их социальной принадлежности. Тем не менее, трактовку социального государства Л. фон Штайна в дальнейшем поддержали Ю. Оффнер, Ф. Науманн, А. Вагнер и другие известные ученые.

Появление понятия "социальное государство" ознаменовало переосмысление концепций "полицейского" государства, "государства общественного договора", "государства - высшей формы власти". Устанавливалась концепция государства, принимающего на себя ответственность за благосостояние граждан, создающего эгалитарные системы социального обеспечения и социальной защиты, ответственного за бюджетное финансирование социальных программ, за государственное и социальное страхование, доминирующее, по объему социальных функций среди других субъектов социальной политики.

Данные идеи социального государства получили развитие уже в XX в. Многие страны принимали социальные законы и инкорпорировали в политическую сферу принципы социального и медицинского страхования, пенсионного обеспечения, помощи безработным, семье, страхования от несчастных случаев (Австрия, Австралия, Дания, Канада, Италия, Новая Зеландия, Норвегия, Франция, Швеция). В 1930 г.Г. Геллер ввел понятие "социальное правовое государство", которое акцентировало право гражданина на социальных гарантиях со стороны государства. Констатация правовой природы социального государства нормативно закрепляла за государством его социальные функции. Последние не просто приобрели правовые основания, но стали основополагающими для государства, трансформируя, в свою очередь, его правовую базу.

Личные права человека стали рассматриваться в контексте эволюции взаимодействия человека и государства через социальные права и социальные обязанности. Социальные функции стали неотъемлемой частью функциональной структуры современного государства и права. Социальное законодательство стало оказывать влияние на содержание всей правовой системы европейских государств.

## 2. Сущность и значение Европейской социальной хартии

Принятие Европейской Социальной хартии в 1961 г. (и ее новых редакций в 1996 и 2003 гг.) и принятие к рассмотрению дел о социальных правах в Европейском суде по правам человека дало возможность внедрения социальных стандартов в разных странах, комплексной разработки проблематики социального и правового государства.

Определение социального государства, как правового, явилось принципиальным для осмысления нового социального качества государства. Важнейшим этапом стало внедрение принципа социальной солидарности через признание возможности ограничения свободы во имя помощи и поддержки тех членов общества, которые неспособны конкурировать в силу определенных субъективных качеств (инвалидности, заболевание и др.) или жизненной ситуации (стихийного бедствия, безработицы, военных конфликтов и т.п.).

Закрепление в Конституции РФ понятия "социальное государство" сделало более заметным расхождение фактического и юридического аспектов нормативно-правовой базы. В настоящее время Приоритетные Национальные проекты являются тем "мостиком", который позволяет преодолеть "пропасть" образовавшуюся в 1990-е годы ХХ века между европейским уровнем социальной сферы и социальной ответственности государства и состоянием российского здравоохранения и социального обеспечения.

Россия подписала европейскую социальную хартию. Озабоченность Правительства РФ процессом ратификации Европейской социальной хартии связана именно с осознанием такой "пропасти", величиной расходов на ее преодоление. Ратифицировать этот документ - значит признать обязательными на территории Российской Федерации требования части её статей, поскольку вторая часть Хартии носит юридически обязывающий характер.

Чтобы стать Стороной хартии, государству необходимо принять на себя все обязательства, либо принять в полном объеме обязательства в отношении 6 из 9 конкретно указанных в хартии статей. Это статьи 1 (право на труд), ст.5 (право на объединения), ст.6 (право на заключение коллективных договоров), ст.7 (право детей и молодежи на защиту), ст.12 (право на социальное обеспечение), ст.13 (право на социальную и медицинскую помощь), ст.16 (право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту), ст. 19 (право трудящихся-мигрантов и их семей на защиту и помощь), статья 20 (право на равные возможности и равное отражение в занятости и выборе рода занятий без дискриминации по признаку пола).

Согласно действующей Конституции, Россия - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Следовательно, ратификация Европейской социальной хартии со стороны России будет являться закономерным шагом на пути реализации конституционных положений. Часть универсальных обязательств, накладываемых Хартией, уже выполняется в России, хотя и далеко не в полном объеме (ст.5, 12, 13, 16).

Выполнение Россией положений европейской Хартии допустимо рассматривать в соответствии с экономическими возможностями государства. На данном этапе Россия в отличие от Франции и Германии не сможет ратифицировать хартию в полном объеме. Однако, как показывает анализ статей данного документа, Россия имеет экономические и правовые предпосылки для принятия некоторых обязательств.

Можно начать с минимального уровня, последовательно продвигаясь к максимальным возможностям, заложенным в Хартии. Приоритетные Национальные проекты направлены на продвижение в сторону реального наполнения значения понятия "социальное государство".

Конечно, на первых порах государство не обладает возможностями реализации требования многих статей Хартии. Сложная обстановка сложилась в области прав работников. Например, возникли трудности с выполнением требований ст.21 (право на информацию и консультации), особенно на частных предприятиях, которых сейчас в России значительное количество. Нормы статьи требуют "для обеспечения" эффективной реализации права работников на информацию и консультации на предприятии и наличия гарантий, предоставляющих работникам право на регулярную и исчерпывающую информацию об экономическом и финансовом положении предприятия" (за исключением раскрытия конфиденциальной информации, способной нанести ущерб интересам предприятия).

Руководство предприятия должно в обязательном порядке проводить консультации "по поводу предлагаемых администрацией предприятия решений, которые могут существенно затронуть интересы работников, особенно тех решений, которые оказывают серьезное влияние на ситуацию с занятостью на предприятии". Конечно, для России в настоящее время подобные проблемы не могут рассматриваться в качестве приоритетных.

## 3. Основные положения Европейской социальной хартии

В статье 22 Хартии закреплено право участия работников в улучшении условий труда. В частности, в ней говорится "для обеспечения эффективной реализации права работников на участие в определении и улучшении условий труда и производственной среды на предприятии Стороны обязуются принять меры, предоставляющие работникам или их представителям в соответствии с национальным законодательством и практикой участвовать:

а) в определении и улучшении условий труда, организации труда и производственной среды;

б) в обеспечении безопасности и гигиены труда на предприятии;

в) в организации социально-бытового обслуживания работников на предприятии;

г) в надзоре за соблюдением указанных правил".

Нынешний статус инспекторов по труду, положение этих служб, общее состояние экономики не дают особых надежд на реализацию данных положений. Наблюдаются трудности и в реализации требований статей 24 (право на защиту при увольнениях), 29 (право работников на информацию и консультации при коллективных увольнениях).

Не достаточно эффективны и механизмы охраны и защиты прав работников. Суды общей юрисдикции перегружены, а формирование трудовых арбитражей или судов пока еще проблематично. К сожалению, Трудовой кодекс, конституционность норм которого подтвердил Конституционный Суд РФ, ужесточил требования к работницам с малолетними детьми и детьми-инвалидами, профсоюзным активистам.

В России требуется проведение реформы Трудового законодательства одновременно с реформой промышленной политики. В этой связи партия "Единая Россия" выдвинула в качестве одного из своих программных требований учредить ПНП "Промышленная политика", что, безусловно, является одним из ее достижений.

Расхождение между нормами Европейской социальной хартии и российского законодательства обнаруживаются при анализе содержания статьи 23 Хартии, в которой определяются права пожилых людей на социальную защиту. Стороны обязуются принять самостоятельно или в сотрудничестве с государственными и частными организациями необходимые меры, направленные на то, чтобы дать возможность пожилым людям оставаться полноценными членами общества посредством предоставления:

а) адекватных ресурсов, позволяющих им вести достойную жизнь и играть активную роль в публичной, социальной и культурной жизни;

б) информации о социальных службах, созданных для удовлетворения нужд пожилых и инвалидов.

Все это должно дать возможность пожилым людям свободно избирать стиль жизни и вести независимое существование в привычной для них обстановке посредством:

а) предоставления им жилья, соответствующего их потребностям и состоянию здоровья и оказания помощи в приспособлении жилья к их нуждам;

б) заботы об их здоровье, создания соответствующих социальных служб поддержки пожилых людей, живущих в домах престарелых при уважении неприкосновенности их личности, предоставлении гарантий их участия в решениях, касающихся условий жизни в. домах престарелых. Значительные сложности наблюдаются и при реализации статей 30 (право на защиту от бедности и социального остракизма) и 31 (право на жилье) Хартии.

Для обеспечения эффективной реализации права на защиту от бедности и социального остракизма Европейская социальная хартия обязывает подписантов:

а) принять меры в рамках всеобъемлющей и скоординированной программы к приобщению лиц, живущих в условиях бедности и социального неравенства, к занятости, обеспечению их жильем, медицинской помощью, культурными ценностями, организацией для них обучения;

б) в случае необходимости дополнительной социальной адаптации принимать дополнительные меры к меняющимся, условиям. Для обеспечения эффективной реализации права на жилье государства-участники Хартии обязуются принимать меры, направленные на:

1. предоставление жилья в соответствии с европейскими стандартами;

2. предотвращение бездомности и сокращение числа бездомных;

3. достижение цены на жилье до величины, доступной для граждан, не имеющих достаточных средств на его приобретение.

Примером неизбежных трудностей на пути реализации положений Европейской социальной Хартии в РФ может служить пример строительства жилья в России. Именно в этом особенно наглядно проявляется функция социального государства. В России в данной сфере в наибольшей степени нарушены принципы и функции социального государства. В 90-е годы ХХ века брошенная в стихию рыночных отношений распалась мощная строительная отрасль. В результате ежегодный ввод жилья с 89 млн. кв. метров конец 1980-х) упал до 39 млн.

К тому же большая половина этого жилья была построена на деньги самых обеспеченных людей. Да и "география" строительства такова, что почти 40% жилья строится в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге, Краснодарском крае. По оценке департамента жилищной политики Правительства Москвы, доля покупателей, которые в Москве приобретают квартиры не для проживания, а с целью вложения средств, доходит до 40-42%. Ипотечные кредиты довольно высоки, да и распределяются они крайне неравномерно. Принятые законы, в том числе Градостроительный комплекс привели к тому, что отменены экологическая, геологическая и другие жизненно важные экспертизы. На отвод земли под строительство решающее влияние оказывает не государство и муниципалитеты, а частные кампании и спекулятивная конъюнктура.

"Скромная" позиция российского государства сказалась и в том, что серьезный анализ состояния строительной отрасли был сделан только в 2002 г. Вырос объем ветхого и аварийного жилья (более 82 млн. кв. м). ПНП "Доступное и комфортное жилье" ставит задачу довести объем вводимого жилья до уровня советского времени к 2010-2011 гг. Но этого недостаточно, чтобы решить проблему, при таком объеме ветхого жилья. Да и этой цифры вводимого жилья без вмешательства государства невозможно достигнуть.

Отсутствует в России комплексная градостроительная концепция, способная учитывать потребности и особенности регионов, защищающей интересы государства, строителей, жильцов, граждан, приобретающих жилье, проблемы демографии, миграции, производства, социальной дифференциации и бедности является одной из краеугольных социальных проблем. До настоящего времени не создан государственный орган, способный координировать усилия в этой сфере. Законодательство таково, что ценовые факторы - спекулятивная стоимость земли, проектирования, согласований, стройматериалов - нередко ставят под угрозу выполнение ПНП.

## Заключение

Вероятно, нашему государству целесообразно внедрить положительный опыт, эффективно используемый в Китае, Казахстане, Белоруссии, а также в некоторых регионах России (Татарстане, Белгородской и Омской областях). В этих регионах государство в лице строительных министерств, губернаторов, представителей других структур играет активную мобилизационную роль в концентрации всех ресурсов на этом направлении, т.е. выполняет важнейшую функцию социально ориентированного государства. ПНП по своей сути предполагают развертывание мобилизационных механизмов, концентрацию усилий государства, бизнеса, граждан. Мобилизационные механизмы могут быть задействованы; при изменении позиции государства и стремлении России ввести европейские социальные стандарты. В настоящее время в России важнейшей чертой социального государства становится именно его возможность включить мобилизационные ресурсы и механизмы. Только при непосредственном участии государства возможно будет осуществить ПНП в здравоохранении, образовании, строительстве доступного жилья, развитии АПК. Ратификация Европейской социальной хартии должна стать важнейшим стимулом для изменения позиции российского государства, консолидации общества, концентрации ресурсов в рамках приоритетных национальных проектов с целью превращения России в подлинно социальное государство.

## Список литературы

1. Хрестоматия по истории зарубежных стран. - М.: Проспект, 2007.
2. Кошман Н. Ни один проект не будет работать, если нет плана социально-экономического развития страны // Российская Федерация сегодня. 2007. № 8. С.30.
3. Человек и закон. 2007. № 1. С.10.
4. По данным Госкомстата, в 2005 г. децильный коэффициент превышал 1: 13, в 2006 г. - 1: 14, в 2007 (оценочно) - более 1: 15.
5. Труды российских ученых В.С. Нерсесянца, Л.С. Мамута, Е.А. Лукашевой, И.А. Ледях, С.В. Полениной, В.И. Жукова, Б.И. Краснова, П.Д. Павленка, Е.Ш. Гонтмахера, Т.С. Сулимовой и др.