

8. О чрезвычайном положении: Закон Респ.Беларусь от 24 июня 2002 г. // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь.- Минск, 2013. - Режим доступа: <http://www/pravo.by>.-Дата доступа 15.09.2016

9. О военном положении: Закон Респ.Беларусь от 10 января 2015 г. // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь.- Минск,2013.-Режим доступа: <http://www/pravo.by>.-Дата доступа 15.09.2016.

УДК 342.59

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПОСТРОЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

В.К. Ладутько,

ученый секретарь Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, кандидат юридических наук

Для Беларуси, как и всех постсоветских стран, построение социального государства в новых экономических условиях процесс сложный и нелегкий, поскольку в науке и на практике единых методик такого строительства не выработано, не определены критерии эффективности социального государства. В ст. 1 Конституции Республики Беларусь закрепляется положение о том, что «Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство» [1] и, как отмечает, профессор Г.А. Василевич «Конституцию Республики Беларусь вполне можно назвать социальной Конституцией» [2]. Реализация конституционного положения требует как теоретического осмысления, так и практического воплощения.

В научной литературе такие базовые категории, как понятие социального государства, его цели, задачи, функции, принципы и модели, исследуются в плоскости различных наук – философии, социологии, политологии, экономики, права. И как следствие этого, существуют различные научные трактовки, порой диаметрально противоположные. Это свидетельствует о многоаспектности данного феномена. Поэтому проблемы социального государства необходимо исследовать с использованием междисциплинарного подхода. Кроме того, серьезных комплексных разработок правовых проблем социального государства в нашей стране нет, в отдельных публикациях анализируются некоторые его аспекты. В Российской Федерации в последнее время представлены диссертационные и монографические исследования по данной тематике, однако содержащиеся в них предложения и рекомендации по реализации конституционных положений социального государства не в полной мере применимы к настоящему этапу государственного строительства и развитию общества. Несомненно, научные концепции социального государства, единое понимание его сущности, признаков, цели, функций, могут служить основой для дальнейшего развития белорусского госу-

дарства как социального государства. Необходимость теоретической разработки проблем социального государства связана и с другими причинами, в частности, отсутствием решения о модели государственного строительства, которая будет для нашей страны наиболее успешной, критериев определения ее эффективности, отсутствием законодательного закрепления содержания таких понятий, как «достойный уровень жизни», «качество жизни и показатели его определения», «свободное и достойное развитие человека», «социальная справедливость», «социальная ответственность бизнеса» и др.

По мнению большинства ученых, провозглашение в конституции социального государства – это лишь начальный этап, ориентир, к которому государство должно стремиться, и меры, которые должны быть предприняты для того, чтобы приблизиться к признакам, соответствующим статусу современного социального государства [3, с. 4]. Социальное государство может возникнуть только на определенном этапе исторического развития, и государство становится таковым не в связи с принятием законодательных актов, а в результате достижения определенного уровня социально-экономического, правового, политического и интеллектуального развития общества. В условиях глобализации, интеграции государства в мировое хозяйство необходимо дальнейшее выполнение международных стандартов, лежащих в основе Всеобщей декларации прав человека, Европейской Социальной Хартии, Европейском кодексе социального обеспечения, актов МОТ и т.д.

Безусловно, первостепенным направлением при исследовании социального государства является осмысление его цели и функций. В литературе нет единства во мнениях относительно того, что является целью социального государства. Как считает И.В. Леонов, главным ориентиром эффективного социального государства является реальное обеспечение удовлетворения материальных и духовных потребностей членов общества. При этом автор говорит о том, что социальное государство – это «не всеобщая благотворительность и не тотальный контроль за мерой труда и мерой потребления», оно не упраздняет личную ответственность человека за собственное материальное благополучие, если он свои трудом в состоянии обеспечить для себя и своей семьи материальный достаток [3, с. 19-23].

Другие авторы целью социального государства называют достижение достойной жизни человека, в содержание которой включаются гарантии конституционных социальных прав и свобод личности, стандарты уровня и качества жизни [4, с. 7-8].

Критикуя указанные мнения, Л.Н. Кочеткова полагает, что цель социального государства заключается в сглаживании классовых противоречий, достижении классового компромисса и социально-политической стабильности в обществе [5, с. 30]. Автор говорит о том, что следует различать «цели, которые открыто декларируются государством, и реальные политические цели, вынуждающие государство стать социальным» [5, с. 31]. Общая цель идеального типа социального государства заключается в поддержании социально-политической стабильности общества и сохранении экономических рыночных отношений (собственная цель государства) и может не совпадать с интересами отдельной личности или социальных групп, поскольку только в условиях социально-политической стабильности обще-

ства и эффективности развития экономики может быть обеспечена безопасность, свобода и высокий уровень жизни человека [5, с. 31].

Исходя из содержания конституционных положений, целью белорусского социального государства является создание условий для свободного и достойного развития личности (ст. 2 Конституции Республики Беларусь). В свою очередь, гражданин ответственен перед государством за исполнение возложенных на него обязанностей. Анализируя данное положение, напрашивается вывод о том, что наша модель социального государства предполагает своего рода социальный договор между государством, обществом и гражданином.

На международном уровне в ежегодных докладах о развитии человека в рамках Программы развития ООН основным критерием является Индекс развития человеческого потенциала, включающий три показателя – долгая и здоровая жизнь, образование и уровень жизни. В 2015 году Беларусь наравне с Россией из 188 стран занимает 50 место. Данный показатель относится к категории стран с высоким уровнем Индекса человеческого развития [6]. Основным ориентиром в социальной сфере в Республике Беларусь в соответствии с Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575, являются намерения войти в число первых 50 стран мира с высоким уровнем развития человеческого потенциала. В 2010 году Беларусь занимала 50 место в данном рейтинге, в последующие годы происходили небольшие колебания в сторону ухудшения показателей, но в целом положение коренным образом не изменялось, что свидетельствует о том, что, наше государство, с одной стороны, сохранило стабильность в социальной сфере, а, с другой стороны, несмотря на все усилия по реализации социальной политики, не смогло достичь серьезных результатов в улучшении качества жизни за последние годы. В основном эксперты связывают это обстоятельство с глобализационными процессами и мировым финансово-экономическим кризисом.

Сущность и предназначение социального государства раскрывается в его функциях. При этом функции зависят от модели социального государства и, соответственно, от поставленной цели построения такого государства. В научной литературе представлены различные функции социального государства, каждый ученый представляет свою систему таких функций. Например, одни авторы выделяют защитную, регулируемую, регулируемую, стабилизирующую и контрольно-охранительную функции социального государства [3, с. 24]. Другие ученые, помимо традиционных функций: осуществления социальной защиты населения, борьбы с социальным неравенством, распределения и перераспределения ресурсов, оказания социальных услуг населению, выделяют функцию инвестиций в человеческий капитал [4, с. 8]. Третьи, – ограничительную, обеспечительную и гарантирующую функции социального государства [5, с. 32].

По нашему мнению, функции социального государства следует определять исходя из его цели, т.е. с учетом направлений деятельности государства для создания условий для свободного и достойного развития личности. В этой связи предлагается следующая система взаимозависимых и взаимодополняющих функций социального государства, которая сформировалась на современном этапе в Республике Беларусь.

Для того чтобы создать условия для свободного и достойного развития личности государству необходимо обеспечить социальную безопасность граждан, которая определяется в соответствии с Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь как состояние защищенности жизни, здоровья и благосостояния граждан, духовно-нравственных ценностей общества от внутренних и внешних угроз. В этом заключается защитная функция социального государства. В социальной сфере внутренними источниками угроз национальной безопасности являются резкое социальное расслоение и высокая дифференциация уровня доходов населения; недостаточная мотивация работников к эффективному труду и хозяйственной деятельности, распространение настроений социального иждивенчества; неоправданные диспропорции в сфере оплаты труда и пенсионного обеспечения; профессионально-квалификационный и территориальный дисбаланс спроса и предложения рабочей силы, низкая внутренняя трудовая мобильность населения; значительные различия в качестве жизни городского и сельского населения, жителей больших, средних и малых городов; снижение численности трудоспособного населения; необеспеченность части населения доступным и качественным жильем, нерешенность жилищных проблем граждан; недостаточный организационно-технологический уровень развития социальной сферы; отставание качества образования по ряду перспективных направлений от уровня лучших мировых образовательных центров, недостаточное количество современных высококвалифицированных специалистов мирового уровня и др. Внешними источниками угроз национальной безопасности в социальной сфере признаются: ослабление национально-культурной идентичности белорусской диаспоры, существенное ущемление законных прав и интересов соотечественников; расширение масштабов трансграничной преступности, деятельность транснациональных либо зарубежных преступных организаций и группировок, связанная с посягательствами на жизнь, здоровье, свободу и социальные права белорусских граждан.

Для обеспечения социальной безопасности немаловажное значение имеет обеспечительная функция социального государства. Данная функция реализуется с помощью социальной политики государства.

В современных научных концепциях социальная политика определяется как деятельность государства и институтов гражданского общества по регулированию социальной сферы и социальных отношений для совершенствования условий жизни населения, прежде всего, социально незащищенных групп [7, с. 8]. В этой связи встает закономерный вопрос об эффективности социальной политики, показателями которой следует признать положительную динамику уровня и качества жизни и степень включенности социальной политики в механизм экономического роста [7, с. 10].

В рамках правового исследования в первую очередь необходимо проанализировать не вопрос о том, какой должны быть социальная политика (этим занимается экономическая наука, социология), а как она должна формироваться. Социальным может быть названо такое государство, которое не просто финансирует социальные программы, а которое способно гибко и адекватно реагировать на социальные проблемы, учитывать общественное мнение и объяснять обществу свои действия [8, с. 11].

Для реализации своих функций социальное государство опирается на систему социальных стандартов, к которым относятся: бюджет прожиточного минимума, формирование потребительской корзины и минимального потребительского бюджета, минимальный размер оплаты труда и тарифная ставка первого разряда для работников бюджетной сферы, ставка подоходного налога, минимальный уровень пенсионного обеспечения, размеры (тарифы) взносов на социальное страхование, нормативы социального обслуживания, допустимый уровень инфляции, продолжительность рабочего дня, недели, месяца, продолжительность и условия оплаты трудовых и социальных отпусков, нормативы обеспечения жильем и его доступность, доля расходов на оплату жилья, транспорта, коммунальных услуг, медикаментов и др. В целом социальные стандарты в нашей стране уже разработаны. Вопрос в том, насколько они соответствуют международным стандартам и достойному уровню и качеству жизни по сравнению с экономически развитыми странами.

Социальное государство с сильной социальной политикой не допускает резкой дифференциации доходов и содействует выравниванию жизненных шансов разных социальных групп. Об особенностях проводимой социальной политики свидетельствует анализ бюджетного законодательства. Пропорции расходов бюджетов в социальных государствах развитых стран составляют: до 10 % – на общегосударственную деятельность, от 20 до 40 % – на социальные нужды [9, с. 76].

В соответствии с Бюджетным кодексом Республики Беларусь расходы на социальную политику включены в качестве самостоятельного раздела функциональной классификации расходов бюджета. Состав расходов на социальную политику состоит из следующих подразделов: социальная защита, пенсионное обеспечение, помощь семьям, воспитывающим детей, государственная молодежная политика, помощь в обеспечении жильем, другие вопросы в области социальной политики. В то же время в качестве самостоятельных разделов бюджетной классификации представлены расходы на здравоохранение, образование, жилищно-коммунальные услуги и жилищное строительство, физическую культуру, спорт, культуру и средства массовой информации, охрану окружающей среды, что является неотъемлемыми составляющими достойного уровня и качества жизни человека. Это свидетельствует о расхождении научных концепций и практики в определении социальной политики и ее составляющих.

Если мы обратимся к Закону Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2016 год», то доля общегосударственных расходов, расходов на национальную оборону, судебную власть, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности в общей сумме расходов республиканского бюджета составляет более 2/3 расходов республиканского (примерно 77 %), а на социальную политику – всего 10 %. Но даже если мы объединим расходы на социальную политику с такими показателями, как расходы на здравоохранение, образование, жилищно-коммунальные услуги и жилищное строительство, физическую культуру, спорт, культуру и средства массовой информации, охрану окружающей среды, то доля общих социальных расходов, направленных на достижение достойного уровня и качества жизни человека составит менее 23 % от всех рас-

ходов республиканского бюджета. Это свидетельствует о существенных расхождениях показателей бюджетов в социальных государствах развитых стран и нашей страны, несмотря на то, что наше государство провозглашает социальную направленность бюджета как приоритетное направление государственной политики в социальной сфере.

Не менее интересными представляются данные Всемирного банка по размеру расходов на социальные нужды. Например, в Европе в среднем расходуется 6 % на здравоохранение [10, с. 19]. В последние годы в Беларуси уровень затрат на здравоохранение постоянно растет: 2011-й – 2% ВВП, 2012-й – 3,8%, 2013-й – 4%, 2014-й – 4,2%, 2015 – 4,4%. Как отмечали эксперты Всемирного банка в подготовленном в 2013 году обзоре государственных расходов Республики Беларусь, расходы на здравоохранение в нашей стране выше, чем в среднем по странам СНГ (на 2,7% ВВП), но ниже уровня стран ЕС (на 5,4%). В рейтинге Всемирной организации здравоохранения Беларусь занимает 105-е из 190 мест по уровню затрат на здравоохранение от ВВП [11]. По ежегодному рейтингу эффективности национальных систем здравоохранения, подготовленному Агентством Bloomberg, в 2014 году Беларусь, представленная впервые в данном рейтинге, заняла 42 место из 51 страны. Продолжительность жизни человека в Беларуси составила 72 года, расходы на здравоохранение на душу населения по сравнению с 2013 годом увеличены на 8,8 %, однако отмечается самый большой, по сравнению с другими странами, уровень инфляции – 59,2 % [12].

В последнее время первостепенное значение занимает экономическая функция социального государства. Эволюция рыночной экономики сформировала две новые задачи социального государства: обеспечение свободного входа на рынок (устранение дискриминации) и регулирование финансовых рынков, существенно влияющих на уровень жизни населения. А, как известно, финансовые рынки являются самыми неустойчивыми [13, с. 191]. Реализация экономической функции социального государства находится в зависимости от разработанных и принятых мер по устойчивому развитию экономики, направленных на обеспечение достойной жизни каждому человеку. Как правильно отметила профессор Е.А. Лукашева, мы применяем в качестве средства социальной защиты льготы, а «льготная благотворительность – это экстренное «латание дыр» [14, с. 25-26].

Наиболее серьезной проблемой, по мнению экспертов, с которой столкнулось каждое социальное государство в конце XX–начале XXI вв. – это экономическая глобализация. В условиях глобализации капитал приобретает глобальный характер, а социальное государство продолжает существовать в национальных границах. Это приводит к тому, что капитал выходит из сферы контроля социального государства, и как следствие, к резкому сокращению налогооблагаемой базы и неспособности социального государства выполнить взятые социальные обязательства. Это обстоятельство вызывает нестабильность в обществе. В этой связи наиболее приемлемой видится концепция социального государства на основе взаимных обязательств государства, общества и личности с предоставлением инициативы и предприимчивости человека для своего свободного и достойного развития.

Международный опыт свидетельствует о том, что ни одно государство не может справиться с решением социальных проблем, опираясь только на государственный бюджет. К такой деятельности привлекают и бизнес-структуры, общественные организации и отдельных граждан. Таким образом, происходит процесс «разгосударствления социальной сферы» [15, с. 451]. Создание негосударственных дополнительных структур пенсионного обеспечения, благотворительность, поддержка детских домов, интернатов, строительство объектов культурного назначения и т.д. – все это развивает социальную ответственность бизнеса и тем самым способствует устойчивому развитию любой компании и инвестиционной привлекательности.

На основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы и рекомендации.

Для достижения цели белорусского социального государства по созданию условий для свободного и достойного развития личности необходимо последовательное выполнение международных стандартов. Международные показатели и рейтинги по индексу человеческого развития, доли ВВП, направленные на социальные нужды свидетельствуют о том, что наше государство, с одной стороны, сохранило стабильность в социальной сфере, а, с другой стороны, несмотря на все усилия по реализации социальной политики, еще должно предпринять серьезные меры по улучшению качества жизни населения.

Функции социального государства представляют собой направления деятельности органов государственной власти по созданию условий для свободного и достойного развития личности. Система взаимозависимых и взаимодополняющих функций социального государства, которая сформировалась на современном этапе в Республике Беларусь, включает защитную, обеспечительную и экономическую функции.

Анализ бюджетного законодательства Республики Беларусь свидетельствует о низком уровне расходов на финансирование социальной сферы, по сравнению с другими развитыми странами, и, следовательно, слабо выраженной обеспечительной функции современной модели белорусского социального государства. В социальной политике превалирует незначительное увеличение социальных трансфертов вместо пересмотра социальных программ на предмет их эффективности. Существующие социальные программы способны обеспечить только минимальные социальные риски и потребности граждан, столкнувшихся с тяжелыми жизненными обстоятельствами. Для комплексного подхода решения проблем социального государства необходимо сформулировать четкую стратегию социальной политики, включающую последовательную корректировку социального законодательства, а также пересмотр механизма финансирования социальных расходов, поскольку простое увеличение государством расходов в социальной сфере не обеспечивает автоматического улучшения уровня и качества жизни населения.

Важным направлением активности институтов гражданского общества является общественное обсуждение принятия важнейших государственных решений (социально значимых решений) и проектов законодательных актов, касающихся социальных прав граждан.

В настоящее время в Республике Беларусь бизнес-структуры эпизодически участвуют в социальной деятельности и в основном по принуждению. В этой связи необходимо использовать международный опыт формирования и развития корпоративной социальной ответственности, в рамках которой крупные компании разрабатывают программы социальной политики. Для проявления большей социальной ответственности со стороны субъектов предпринимательской важным направлением для реализации данной перспективы государство должно предпринять ряд последовательных шагов, в частности, разрешить включать средства, вкладываемые на социально значимые мероприятия, в затраты, не учитываемые при налогообложении, а также нормативно определить сферы социальной деятельности, являющиеся для государства приоритетными, и формы участия в ней предпринимательских структур.

Список использованных источников:

1. Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
2. Василевич, Г.А. Принципы правового социального государства – основа регулирования хозяйственной деятельности [Электронный ресурс] / Г.А. Василевич // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
3. Леонов, И.В. Социальное государство как предмет теоретико-правового исследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / И.В. Леонов; МГИМО. – М., 2006. – 28 с.
4. Арбузов, С.Ю. Конституционно-правовые основы формирования социального государства в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.Ю. Арбузов; Санкт-Петербургский гос. экономич. ун-т. – СПб., 2014. – 18 с.
5. Кочеткова, Л.Н. Теория и практика социального государства: социально-философский анализ: автореф. дис. ... д-ра философ. наук: 09.00.11 / Л.Н. Кочеткова; Рос. гос. социальный ун-т. – М., 2010. – 42 с.
6. Индекс развития человеческого потенциала [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/ratings/human-development-index/human-development-index-info>. – Дата доступа: 15.05.2016.
7. Пальцев, В.А. Особенности формирования социальной политики в условиях экономического роста: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / В.А. Пальцев; Санкт-Петербургский гос. ун-т экономики и финансов. – СПб., 2007. – 18 с.
8. Сигарев, А.В. Социальное государство как конституционно-правовая проблема / А.В. Сигарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 12. – С. 10-12.
9. Косенко, О. Социальное государство и социальная ответственность / О. Косенко // Стратегия России. – 2012. – № 2 (98). – С. 75-82.
10. Меланьин, М.И. Формирование социального государства как направление в современном социально-политическом развитии Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. политич. наук: 23.00.02 / М.И. Меланьин; МГУ путей сообщения. – М., 2015. – 24 с.
11. Навины.бай [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://naviny.by/rubrics/society/2016/1/27/ic_articles_116_190835/print/. – Дата доступа: 15.05.2016.

12. Здравоохранение в Беларуси и мире: цифры и факты [Электронный ресурс] // Вопросы организации и информатизации здравоохранения. – 2014. – № 3. – Режим доступа: http://minzdrav.gov.by/dadvfiles/000941_259687_3_Demography_3_14.pdf. – Дата доступа: 15.05.2016.

13. Васильев, В.П. Современный экономический кризис и социальное государство / В.П. Васильев // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 18. Солиология и политология. – 2011. – № 2. – С. 187-195.

14. Лукашева, Е.А. Социальное государство: модернизация и параметры развития / Е.А. Лукашева // Труды Ин-та государства и права Рос. акад. наук. – 2010. – № 3. – С. 4-40.

15. Нелюбин, А.А. Проблема формирования социального государства в России: политико-социологический аспект [Электронный ресурс] / А.А. Нелюбин // Ин-т социологии РАН. – Режим доступа: <http://www.isras.ru/publ.html?id=1040>. – Дата доступа: 15.05.2016.

УДК 342.733-056.24(73)

ИЗ ПРАКТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА ИНВАЛИДОВ К ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ: США

И.В. Немкевич,

доцент кафедры теории и истории государства и права Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины, кандидат исторических наук, доцент

Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о правах инвалидов, Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования говорят о необходимости сделать высшее образование доступным для всех на основе полного равенства и в зависимости от способностей каждого. Государства обязаны признавать принцип равных возможностей в области начального, среднего и высшего образования для детей, молодежи и взрослых, имеющих инвалидность, в интегрированных структурах. Им следует создавать условия для того, чтобы образование инвалидов являлось неотъемлемой частью системы общего образования. Присоединившись в 2015 году к Конвенции о правах инвалидов, принятой генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006г., Республика Беларусь взяла на себя обязательства обеспечивать и поощрять полную реализацию всех прав человека и основных свобод всеми инвалидами без какой бы то ни было дискриминации по признаку инвалидности. Одним из таких обязательств является обеспечение инклюзивного образования на протяжении всей жизни и на всех уровнях, включая высшую школу. «Государства-участники, - говорится в Статье 24 Конвенции, - обеспечивают, чтобы инвалиды могли иметь доступ к общему высшему образованию, профессиональному обучению, образованию для взрослых и обучению в течение всей жизни без дискриминации и наравне с другими. С этой целью государства-участники обеспечивают, чтобы для инвалидов обеспечивалось разумное приспособление» [1].