



**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ  
"СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ"**

ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ  
КАТЕДРА „ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ НА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО“

**МЕТОДИ АЛЕКСАНДРОВ ШАМОВ**

**„СОЦИАЛНАТА ДЪРЖАВА – ТЕОРЕТИКО-ПРАВНО ИЗСЛЕДВАНЕ“**

Автореферат на дисертационен труд  
за присъждане на образователната и научна степен „доктор“  
Научна област 3. Социални, стопански и правни науки  
Професионално направление 3.6 Право  
Научна специалност: Теория на държавата и правото. Политически и правни  
учения

**Научен ръководител: проф. д-р Лъчезар Дачев**

София

2013 г.

## СЪДЪРЖАНИЕ

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....	с. 3
II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИ ТРУД .....	с. 8
III. ПУБЛИКАЦИИ НА АВТОРА, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА .....	с. 32

## **I. ОБЩА ХАРАКТЕРСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

### **1. Актуалност на изследването**

Съвременната държава се дефинира като социална държава, чрез което се извежда нейната специфика в рамките на модерния исторически тип държава.

Изследването на социалната държава като еманация на социалната функция на държавата е продиктувано от няколко причини. На първо място чрез понятието социална държава се въвежда едно допълнение на съвременната държава като правова държава. Социалният характер на държавата се извежда от нейните задачи да гарантира и защити съществуването на всеки човек. Това се осъществява чрез установяване и развитие на трудово законодателство, на социално осигуряване и подпомагане, на грижа за здравето и образованието на всеки член на държавноорганизираната общност. Поради това социалната държава става предмет на отрасловите правни изследвания – трудово право, осигурително право, финансово право. Изследването на социалната държава от позициите на теоретичното държавознание са малобройни, а в България изобщо липсват.

На второ място теоретичното осмисляне на социалната практика – действието, функционирането на социалната държава, се ориентира към три подхода – телеологичен, ценностен и юридически. Всеки от тях има своето основание, но изключва останалите. Възможен е при това един нов подход, който не ги разграничава и противопоставя, а ги обединява. Това е функционалният подход, приложен в изследването. От позицията на организационния подход към държавата, тя съществува като социална организация, която осъществява различни функции, обединяващи дейности, чрез които се осигурява съхраняването и развитието на организираната в нея етносоциална общност (конкретно общество). Държавното управление не осъществява функциите, а организира и ръководи тяхното реализиране. Управлението се проявява в две насоки – първо, то изработва ръководни управленски решения – политики и второ, организира и контролира изпълнението на политиките. От изложената позиция социалната държава е държава, в която държавното управление осъществява постоянни политики по управление на социалната функция.

На трето място функционалният подход към изследване на държавата (въобще и социалната държава в частност) се основава на социологическата структура на обществото. На основата на тази връзка се определят и задачите на държавните социални политики – да осигурят необходимите условия за осъществяване на различните дейности, чрез които се гарантира социалната функция на етносоциалната общност.

На следващо място от управленска гледна точка политиките трябва да бъдат целесъобразни на мисията на държавата, легитимни като решения и ресурсно осигурени, за да се осъществят.

До средата на XX век целесъобразността на социалните политики е по-скоро интуитивно оправдавана чрез връзката им с мисията на държавата – да съхрани общността и индивида в нея. След 1948 г., с приемането на Всеобщата декларация за правата на човека, социалните права се извеждат като цел на социалните политики. В съответствие с видовете социални права, се осъществяват и видовете социални политики, които са обособени в три групи – политики по социална защита (защита на труда), по социална сигурност и публични услуги. По същество това са три групи социални политики. Тяхното конкретно въвеждане дава съдържанието на социалната държава.

На пето място хуманната философия на социалната държава е безспорна. Солидарността е възприета като легитимиращо основание за осъществяването на социалните политики, но тя има релативен характер. Гражданите трябва да бъдат солидарни с нуждаещите се, но всеки трябва да се грижи и сам за собствената си съдба, а не да се уповава на другите. Ето защо принципите на социалната държава са два – отговорност за себе си и солидарност с нуждаещите се. Тези два принципа определят и две легитимиращи основания по отношение на социалните политики – съпричастност към себе си и солидарност с другите.

Друга причина за предлагания научен анализ е свързана с извеждането на моделите на социалната държава. Съпричастността и солидарността оправдават ресурсното осигуряване на социалните политики – натрупването на средства и тяхното разпределение. Съотношението в прилагането на двата принципа дава различните модели на социалната държава като различни форми на нейното проявление.

## **2. Предмет и задачи на изследването**

Предмет на настоящото изследване е да се анализира социалната държава в общотеоретичен план и като социално явление да се изведат нейния смисъл, същност, съдържание и форми.

Задачите, поставени за решаване в дисертацията са следните:

- да се обяснят причините за формирането на социалната държава. Държавата е организация на обществото, негова организационна форма, която е обусловена от степента на развитие на човешкото общество. Поради това характерът на буржоазното общество налага необходимостта от социалната държава.

Идеята за социалната държава възниква като теоретичен отговор на „социалния въпрос“. Тя се формира към средата на XIX в. и отразява

обществените промени в буржоазното общество. Новата стопанска, обществена и ценностна система, присъщи на индустриалното общество, води до формирането на адекватен на тях нов модел на буржоазния тип държава – социалната държава. Както правовата държава е продукт на буржоазните революции, така и социалната държава се появява като продукт на индустриалната революция. Социалната държава се изгражда като средство за оказване на защита, предоставяне на блага и грижи за масата на индустриалните работници. Така смисълът на социалната държава е защита на обществото чрез държавата.

- да се изследва историческото формиране и развитие на социалната държава. Социалната държава е нов тип държава, характерна за съвременното общество. Тя има свои отличителни признаци, които в цялост разкриват нейния специфичен смисъл. Формирането на социалната държава не е еднократен акт, а последователен процес на въвеждане и налагане на промени в социалната сфера на буржоазната държава.

- да се изведат подходите към определяне на социалната държава и да се предложи понятие за социалната държава. Понятието „социална държава“ няма еднозначно определен смисъл. В българската научна литература социалната държава не е била предмет на нарочно изследване и самото понятие се употребява с неопределено, широко значение.

С понятието социална държава се означава държава, в която се осъществяват социални политики, държава, в която се осъществява държавно управление на социалната сфера на обществото. Социалната държава е съвременен тип държава, в която държавното управление осъществява постоянни политики по осигуряване и поддържане на социалната функция.

- да се изведе същността на социалните политики. Социалните политики са управленски решения, чрез които се осигуряват необходимите условия, факторите за осъществяване на различни дейности, включени в социалната функция на държавата.

- да се изведе целта на социалните политики. Целта на социалните политики е гарантирането на социалните права на човека. правата на човека, включително и социалните права, определят свобода на действие (поведение) към осигуряване на естествени и организационни блага – материални и духовни, които са необходими за съществуването на съвременния човек.

Социалните права се конструират чрез една правна позиция на титуляря, която включва притезателно субективно право и правно задължение и насрещна позиция на държавата, която включва правни задължения, като понятието „държава“ изразява две различни социални явления.

Основните социални права се конкретизират и реализират като притезателни субективни права. Тези притезателни субективни права кореспондират с правни задължения на държавата, разглеждана като управленски апарат (държавно управление). Тук държавата има задължението да осигури условия за реализиране на субективните права и за тяхната защита срещу нарушения.

Изискването към държавното управление е да се създадат и поддържат необходимите публични функционални звена (институции), които да осъществяват дейности, корелативни на социалните права. Тези публични функционални звена, публични институции осъществяват дейностите, които преди са осъществявани самостоятелно от гражданите. Втората страна на това правоотношение, където съществен елемент е задължението на гражданите да предоставят част от своя доход чрез преки и косвени данъци. В този план гражданите са доставчици на финансов ресурс, необходим за осигуряване на социалните политики.

- да се изведат групите социални политики, присъщи на всяка социална държава. В съответствие с целите на социалната държава можем да обособим няколко групи държавни политики. Става въпрос за групи политики, тъй като обобщени според различните цели, те се конкретизират според предмета и имат отделни задачи.

Така съвременната социална държава осъществява три групи социални политики – политики по социална защита, политики по социална сигурност и политики по публични услуги.

Политиките по социална защита се изразяват в протекция на държавата спрямо лицата, които си осигуряват доход чрез труд. Защитните политики организират охраняването на правото на труд като основно социално право.

Политиките по социална сигурност организират социални дейности извън стопанската сфера. Те са насочени към условия и дейности, необходими за осигуряване съществуването (оцеляването) на индивида.

В публичния сектор държавата осъществява публични услуги, които имат за цел да осигурят получаването на необходимите на обществото блага като образование, здравеопазване, култура, спорт. Ето защо публичните услуги са достъпни за всички членове на държавноорганизираното общество.

- теоретично да се обобщи практическото реализиране на социалните политики. С оглед решаването на тази задача в дисертационния труд, на първо място, са изведени принципите на социалната държава – принципът на съпричастност (всеки да се грижи за себе си) и принципът на солидарност (всички да се грижат за всеки). На следващо място, разгледан и анализиран е въпросът, свързан с легитимирането на социалните политики. Така политиките като управленски решения, получават ценностен характер, целите и средствата, положени в тях стават социално оправдани. Поведението на човека е ценностно ориентирано и легитимирането на социалните политики мотивира гражданите да ги приемат като полезни и необходими.

- да се изведат модели на социалната държава. Осъществяването на трите групи социални политики – по социална защита, по социална сигурност и по предоставяне на публични услуги, е константно при съвременната социална държава. Същевременно в различните държави организирането на политиките и обхвата на потребителите не е еднакъв. Различните съвременни държави възприемат различни стратегии към социалната функция, поради което

съществуват и различни модели на социалната държава. Моделите на социалната държава показват групите потребители, а чрез тях – групите политики и тяхното съдържание – права и задължения.

### **3. Използвана методология**

В изследването са използвани историческият метод, сравнително-правният метод, както и методите на логически анализ и синтез.

Историческият метод е използван за проследяване на предпоставките за възникването на т.нар. социален въпрос и предлаганите идеи за неговото разрешаване.

Сравнително-правният метод е използван при извеждането на моделите на социалната държава с цел посочване на обхвата на социалната функция на държавата в различните модели.

Посочените научни методи придават пълнота и завършеност на извършения логически анализ и синтез на социалната функция на държавата.

### **4. Научни приноси на дисертационния труд**

Представеното теоретично изследване представлява опит за задълбочен анализ на социалната държава като социално явление и да се изведат нейния смисъл, същност, съдържание и форми. От тази гледна точка дисертационният труд може да послужи като основа за последващи проучвания както по отделните общовалидни проблеми в социалната сфера (оптимизиране на социалните разходи, определяне на доставчиците и ползвателите на социалните политики и пр.), така и върху отделни въпроси, свързани с разширяването или стесняването на обхвата на социалната функция на държавата, съчетаването на предложените модели на социалната държава съобразно икономическите и социални особености на различните държави и др.

Основните приносни моменти в изследването могат да бъдат обобщени както следва:

1. Извеждане на понятието за социалната държава в теоретичното държавознание чрез използване на функционалния подход.

2. Определяне на същността на социалните политики и обособяване на групите социални политики, присъщи за всяка социална държава.

3. Формулиране на принципите на социалната държава от гледна точка на теоретичното държавознание.

4. Извеждане на модели на социалната държава във връзка с обема на осъществяваната социална функция от съвременните държави.

## 5. Структура на дисертационния труд

Дисертационният труд отговаря на изискванията на чл. 27 от Правилника за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България.

В структурно отношение изследването е с общ обем от 157 страници, който обхваща съдържание, увод, изложение, заключение, бележки *de lege ferenda* и библиография. Изложението е обособено в 3 глави и 9 параграфа.

Направени са 174 бележки под линия. Списъкът на използваната литература съдържа 128 заглавия, от които 69 на кирилица (на български и на руски език) и 61 на латиница (на английски и на немски език).

## II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

### УВОД

В увода са представени предмета на темата, нейната актуалност и поставените задачи на научно дирене.

### ГЛАВА ПЪРВА. ПОНЯТИЕТО СОЦИАЛНА ДЪРЖАВА

1. Първата задача на дисертационния труд е свързана с изследване и анализ на причините за формирането на социалната държава – историческите предпоставки, които пораждат социалния въпрос, възникналите идеи за неговото решаване и тяхното практическо реализиране. Проследено е формирането и развитието на социалната държава като явление от социалната действителност. Представени са съществуващите подходи при изследване на социалната държава и е изведен като водещ функционалният подход при определяне на понятието за социална държава.

2. Съвременната държава се дефинира като социална държава. Терминът социална държава е въведен от немския учен Лоренц фон Щайн в средата на XIX в. и постепенно се налага в държавоведението за означаване на модерната държава.

В различните езици се използват различни термини, които имат общо смислово значение. В Германия терминът *Sozialstaat* се използва от края на XIX в. Във Великобритания и САЩ за обозначаване на социалната държава се използва понятието *Welfare state* (държава на благоденствието). Италианското понятие *stato sociale* има същия произход. Във Франция за обозначаване на социалната държава се използва понятието *État-providence*. Шведската социална държава се означава като *Folkhemmet* (дом на народа).



3. Идеята за социалната държава възниква като теоретичен отговор на „социалния въпрос“. Тя се формира към средата на XIX в. и отразява обществените промени в буржоазното общество.

Към средата на XIX век в Западно-европейските държави, се осъществява индустриалната революция. Неин резултат е възникването на индустриалното общество.

Индустриалното общество притежава няколко характеристики, които в своята съвкупност са предпоставки за изграждането на социалната държава като нов модел на буржоазния тип държава.<sup>1</sup>

Първо, то включва една нова стопанска система. Тя се характеризира с висока концентрация на капиталите, с налагане на механизацията в производството, с рационализация и специализация на работния процес, със стандартизиране на произвежданата продукция.

Индустриалното общество, на второ място, е една нова обществена система, при която старата йерархия на съсловията от миналото окончателно е заменена с икономически класи. Индустриалната революция променя социалната структура на Западно-европейското общество. Водеща сила в обществото става индустриалната буржоазия.

Трето, индустриалното общество обуславя и нова ценностна система. Вещната зависимост поражда социални противоречия и конфликти. Буржоазните революции премахват груповия тип колективност и въвеждат свободната индивидуалност и вещната зависимост. Мястото на човека в обществото се определя от размера на неговата собственост. Този принцип се прилага както в стопанската сфера, така и в социалната сфера – възпроизводството, духовното производство на човека, образование, грижи за живота и здравеопазването и пр., също се поставят в зависимост от неговото материално положение.

4. За разрешаването на социалния въпрос се предлагат различни идеи и практически мерки.

*Първите решения излизат от социалистите-утописти. Определящо за техните идеи е разрешаване на социалния въпрос без намесата на държавното управление. Според представителите на този възглед основното средство за съхраняване на човешкия живот е взаимопомощта.*

Първата по време идея е за самопомощ. Робърт Оуен в Англия и Шарл Фурие във Франция предлагат проекти, чрез които безимотните сами да си помогнат, сами, чрез свои форми на организация, да се справят с положението.

Етично-утилитарен идеологически модел за решаване на социалния въпрос предлагат Сен-Симон и Огюст Конт. Според тях богатите, имущите индустриалци трябва да помогнат на бедстващите промишлени работници. За

---

<sup>1</sup> Вж. E.R. Huber, Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft. 1962, S. 12.

това е достатъчно да се превъзпитат капиталистите, за да осъзнаят своя морален дълг.

*Втора група идеолози търсят разрешаването на социалния въпрос чрез намесата на държавата. Тук могат да се разграничат няколко идеологически направления: ранната социалдемокрация, марксизмът и анархизмът.*

Най-видният представител на ранната социалдемокрация е Фердинанд Ласал. Според него държавата трябва да помогне на бедствашите. С необходимото уточнение, че това трябва да бъде народната държава.

Според представителите на марксизма, социалният въпрос може да се реши единствено посредством социалистическа революция и установяване на държава на работническата класа. Целта е чрез социална революция да се премахнат класите.

Представителите на анархизма също предлагат кардинално решение на социалния въпрос – бедността и недоимъкът могат да бъдат преодоляни чрез социална революция.

Общ признак на разгледаните концепции е идеята решаването на социалния въпрос чрез промени в икономическата сфера на обществото. В по-голяма или по-малка степен целта е преразпределяне на собствеността върху стопанските ресурси.

Водещата теза е, че единствената причина за бедността е неравномерното разпределение на собствеността. Социалното разделение има икономическо основание и може да бъде преодоляно чрез промяна на собствеността. Тъй като социалният въпрос касае цялото общество, то и преразпределението на собствеността трябва да обхване цялото общество. Решението е в налагане на колективи от собственици или в колективна (държавна) собственост.

В противовес на това колективистично идейно направление се формира друга идейна линия, основана на възгледите на либерализма. Либерализмът е индивидуалистична концепция, която търси съхраняването и защитата на личността в нейните самостоятелни проявления. Либерализмът отчита обективното – естествено и обществено неравенство между хората. Общество от равни е утопия. Решението на социалния въпрос, както и на другите обществени неравенства, изисква подпомагане на индивида, осигуряване на условия и гаранция за неговата самостоятелна активна позиция в обществения живот. Благополучието на индивида зависи и от самия него. Благополучието на обществото е сумарна величина от постиженията на всеки индивид. Държавата няма задача да го осигури на всеки и на всички, още по-малко чрез общо преразпределяне на собствеността и капитала. Задача на държавата е да наложи правила, с които да гарантира съхраняването на индивида и индивидуалността.

От либералната идейна позиция решението на социалния въпрос се вижда в различни проекти за социални реформи. Социалните реформи се възприемат и налагат като алтернатива на социалната революция.

5. Новата стопанска, обществена и ценностна система, присъщи на индустриалното общество, води до формирането на адекватен на тях нов модел на буржоазния тип държава – социалната държава. Както правовата държава е продукт на буржоазните революции, така и социалната държава се появява като продукт на индустриалната революция.<sup>2</sup> Социалната държава се изгражда като средство за оказване на защита, предоставяне на блага и грижи за масата на индустриалните работници. Така смисълът на социалната държава е защита на обществото чрез държавата.<sup>3</sup>

Целта на социалната държава е да гарантира съхраняването на етносоциалната общност чрез намеса в осъществяването на социалната функция. Общото, присъщо на модела на социалната държава, е, че държавната власт се намесва, акцентира върху социалната сфера. Не се извършва преразпределение на собствеността, присъщо за социалистическия тип държава, а оттук – не се осъществява и промяна на политическата система. Налице е намеса на държавата, чиято цел е социална защита посредством гарантиране на социални права.

6. Социалната държава е нов тип държава, характерна за съвременното общество. Тя има свои отличителни признаци, които в цялост разкриват нейния специфичен смисъл. Формирането на социалната държава не е еднократен акт, а последователен процес на въвеждане и налагане на промени в социалната сфера на буржоазната държава.

Началният етап от формирането на социалната държава се изразява във въвеждането на социални реформи, чрез които се търси решение на социалния въпрос. Социалната сфера е естествено присъща на човешкото общество. Тя включва различни дейности – съхраняване на живота и здравето на индивида (биологичното съществуване на човека), създаването на семейство, продължаването на рода, осигуряване на прехрана и жилище, осигуряване на образование и пр. Набавянето на средства за живот, грижите за здравето, възпроизводството на човека, неговото социализиране, са частен проблем на индивида и се осъществяват извън обсега на държавното управление.

Животът, здравето, продължаването на рода, прехраната, жилището, социализацията, са естествени блага, необходимо присъщи на човека. Получава се така, обаче, че социални групи, основно класата на наемния труд, но не само те, нямат (достатъчно) средства. Осигуряването на естествените блага изисква потребност от средства. Здравето е благо, но за съхраняването му са необходими средства. Продължаването на рода също изисква наличието на средства и т.н.

Социално-икономическите промени в резултат на индустриализацията водят до това, че неимущите не могат да си осигурят тези екзистенциални блага, социалният въпрос е въпроса за тяхното оцеляване и става наложителна намесата на държавата. Тя се определя като държавен интервенционализъм.

---

<sup>2</sup> Вж. E.R. Huber. Op. cit. S. 12.

<sup>3</sup> Вж. E.R. Huber. Op. cit. S. 13.

Първите стъпки в тази насока са към защита на правото на труд и осигуряване срещу социални рискове.

Трудовата дейност се осъществява в стопанската сфера на общността, но поради значението си на основен източник на доходи (средства за съществуване), оказва силно влияние и върху социалната сфера. В пазарните стопански отношения индивидът се включва като особен стокопритежател – той е собственик на своята работна сила, която обменя (продава) срещу определена цена – работната заплата. Така, обменяйки работната си сила срещу трудово възнаграждение, работникът получава средства, за да осигури своите потребности – живот, здраве, прехрана, облекло, жилище, културни нужди. Ето защо, правото на труд през XIX в. се определя и като право на живот. Затова към осигуряването на правото на труд са насочени първите социални мерки на държавата по регулирането на труда, по уреждане на отношенията работодател – работник.

Първите законодателни мерки, които регулират трудово-правните отношения, са насочени към ограничаване продължителността на работния ден, на вида и продължителността на труда, полаган от жените и децата, към въвеждане на безопасни и здравословни условия на труд, установяване на почивки и отпуски.

Следващите социални политики са свързани с признаване и гарантиране срещу социални рискове.

Интервенционализмът на държавата в социалната сфера се изразява в ограничаване на свободата на работодателя спрямо работника. На собственика на средствата за производство трябва да бъде вменено, че може свободно да ползва работната сила, но в определени граници. Тези граници се изразяват в зачитане на живота и здравето на работника, в гарантиране на екзистенц-минимума и в достойния начин на живот изобщо. Ето защо работното време трябва да бъде ограничено, за да осигури възможност на работника за почивка и възстановяване, получаваното възнаграждение трябва да отговаря на извършената работа и да осигурява достатъчно средства за съществуване. Именно в тази насока държавата въвежда правила, които регулират отношенията работодател – работник. Работното време е намалено до един разумен времеви размер, въвежда се задължителна почивка през работния ден и работната седмица, установен е минимум на трудовото възнаграждение, който да е достатъчен за работника да си осигури поне екзистенц-минимума, пак благодарение на намесата на държавата се въвежда забрана за полагане на труд от деца, облекчават се трудовите условия за жените и пр.

Техническият прогрес налага преобразуването на работната сила от физическа в интелектуална, което изисква специализирано образование. Динамиката на трудовия процес и индустриализацията налагат нуждата от общи грижи и за общественото здраве. Образованието и здравеопазването се явяват необходими условия за работоспособността на всеки и обуславят осигуряване на доходи от труд. Тези нови условия съществено променят социално-класовото разделение като обществено състояние. Осигуряването на доход от труд става обществен въпрос, а не само проблем на неимущите

класи. Това обстоятелство налага разширяване на намесата на държавата чрез осигуряване на публично образование и обществено здравеопазване.

Трудът е основният източник на средства за живот, на доход в съвременното общество. Същевременно съществуват социални групи – деца, болни, индивиди, които не са способни да полагат труд, респективно сами да си осигуряват доход. Съществуват и лица, лишени от грижи и издръжка – изоставени деца, останали без грижа възрастни хора. Тези социални групи присъстват в структурата на съвременното общество без да имат икономически признак и без да носят класов характер. В масовия случай подкрепата на семейството е ограничена, несигурна или дори невъзможна. Наложителна става подкрепата на обществото, организирана от държавата. Осигуряването на живота на тези социални групи очертава следващата, нова линия на обществена издръжка, насочена към гарантиране на социална сигурност на лишените от средства членове на обществото.

Посочените нови линии на намеса на държавата в социалната сфера – обществена издръжка на образованието и здравеопазването и социално подпомагане на нуждаещите се, надхвърля рамките на социалния въпрос и определя същността на съвременната социална държава. Тя се определя вече като държава на благоденствието, нейната философия се свързва с човешкото достойнство, присъщо и признато на всеки човек.

7. Достойното съществуване на човека е цел на всеки индивид, която се осъществява и с посредничеството на държавата. Тя е организиращият и направляващ дейността на социалната общност фактор. Така държавата започва да осъществява определен кръг дейност (социални политики) в рамките на социалната функция. Тяхната цел е да осигурят правото на достоен живот.

Човекът има две нива на съществуване – биологично и социално, които в своята съвкупност дават смисъла на живота му. Екзистенц-минимумът е свързан с биологичното съществуване на човека и се изразява в осигуряване изключително на материални средства за живот. Но човекът не е само биологично същество, а преди всичко социално – участието му в обществения живот е преди всичко като личност. Съществуването на човек на социално ниво и развитието му като личност изисква не само гарантиране на екзистенц-минимум, а и допълнителни блага като образование и обучение, достъп до достиженията на културата, изкуството и пр., които да му позволят това развитие. Така, според нас, правото на достоен живот указва на гарантирането на един оптимален обем блага, които да осигурят такъв стандарт на живот, който позволява на всеки нормално биологично съществуване и възможност за социално развитие.

8. Понятието социална държава няма еднозначно определен смисъл. В българската научна литература социалната държава не е била предмет на нарочно изследване и самото понятие се употребява с неопределено, широко значение.

Може да обособим три различни подхода към извеждане на понятието социална държава: целеви (телеологичен), ценностен (идеологически) и юридически (нормативен).

Телеологическото обяснение на социалната държава акцентира върху определена конкретна цел и свързани с нея задачи на държавното управление. Оттук понятието социална държава извежда характеристика на социалното управление, насочено към поставена цел.

Съвременният либерализъм дефинира социалната държава чрез нейната цел да гарантира минимум блага за всички, обоснована с мелиоративния характер на либералната теория.<sup>4</sup>

От позицията на социалдемократията цел на социалната държава е преразпределяне на националните богатства към бедните. Така социалдемократите определят социалната държава като „демократична държава, която съгласно конституцията гарантира не само основните права и личните и икономическите свободи (правова държава), но също така предприема правни, финансови и материални мерки, за да изглади (до известна степен) социалните противоречия и напрежения“.<sup>5</sup>

Втора група изследователи извеждат същността на социална държава чрез идеологически основания. Всяка идеологическа теория, концепция, идея е ценностно ориентирана. Така и социалната държава се обяснява чрез ценности, в които се търси нейният смисъл.

В идеологически план, от позициите на утилитаризма, социалната държава се възприема и се обяснява чрез различни етични принципи. Социалната държава се схваща като държава-благодетел, която преразпределя (отнема и пренасочва) доход, обосновано с ценностните категории – равенство, справедливост, солидарност.

В идеологията на консерватизма социалните задачи на държавата се поставят като етичен дълг на обществото. Помощта за социално слабите трябва да се основава на милосърдието и на благотворителността.<sup>6</sup>

След Втората световна война се осъществява възраждане на естествено-правното учение. Каталогът на човешките права се допълва с нови - социални права, които държавата трябва да признае и осигури на човека. Така ценностният подход получава ново измерение. Човекът и човешката личност се обявяват за върховна ценност. В този аспект социалната държава е тази държава, която признава тези водещи ценности и съответно налага правата на човека. Тази нова идеологическа линия обуславя прехода към юридическия подход в извеждане на понятието за социалната държава.

---

<sup>4</sup> Вж. D. Kelly, *A Life of One's Own: Individual Rights and Welfare State*. Washington. 1998; M. N. Rothbard, *For A New Liberty: The Libertarian Manifesto*. Alabama, 2006.

<sup>5</sup> K. Schubert, Martina Klein, *Das Polittlexicon*. 2006, S. 282.

<sup>6</sup> Вж. Д. Нанева, *Политически идеологии*. С., 2008.

Най-многобройната група автори прилагат юридически подход към определяне на понятието социална държава. Те извеждат неговия смисъл от съдържанието на различни международни правни актове - Всеобщата декларация за правата на човека, Международният пакт за икономически, социални и културни права, Конвенциите на Международната организация на труда, Европейската социална харта, Хартата на основните права на Европейския съюз.

9. Изложените концепции акцентират върху различни страни на социалната държава и в зависимост от подхода определят понятието за нея чрез отделни нейни признаци. Необходимо е при това едно ново, общо и пълно понятие чрез синтез на посочените белези. Това е възможно чрез един функционален подход към държавата и съответно към социалната държава като нейно проявление.

Терминът „функционалност“ означава свойство, качество на системата, указва как действа обектът. Оттук функционалният подход към обяснение на понятието „социална държава“ има за задача да обясни държавата като социална система, която осъществява определени функции по повод задоволяването на съществуващи потребности на своите граждани.

Държавата представлява социална организация. Във всяка социална организация се осъществяват целенасочени действия или съвкупност от взаимосвързани действия – дейности. В този смисъл социалното съдържание на държавата представлява съвкупност от осъществявани дейности. Така държавата се проявява (определя) посредством вида дейности, които осъществява и конкретно – чрез насоките, направленията на различните дейности, определяни като функции на държавата.

На функционално ниво държавата се проявява чрез три компонента – обществени отношения; дейности, чрез които се осъществяват обществените отношения и социална структура, която се състои от различни функционални звена, в които хората се включват, за да реализират дейностите.

Държавата осъществява две групи функции. Първата група обхваща естествените функции. Те са естествени, тъй като произтичат от природата на човешкото битие. Това са основните сфери на човешка дейност – стопанската, социалната и защитната. Те са обективно присъщи на обществото и се появяват още в додържавното състояние. Държавата не ги създава. Като организация тя само структурира съществуващите обществени отношения в нова система, която надгражда над системата от естествено присъщи отношения и връзки в етносоциалната общност. По този начин обществените дейности в трите сфери получават организационен израз и се трансформират във функции.

Възникването на държавата като етносоциална организация води до появата на нови отношения, нови дейности и нови звена – институции. Функционалната структура на държавата също се изменя, за да отговори на тези промени. Така

заедно с естествените функции се обособяват и нови функции на държавата. Те се определят като организационни функции.<sup>7</sup>

Частните интереси водят до обособяване на обществени отношения, които са частни по своята същност. Те се осъществяват в стопанската и социалната сфери на общественото битие в границите на стопанската и социалната функции.

Заедно с личните интереси, съществуват и публични потребности и интереси, които са общи за всички членове на етносоциалната общност. Дейностите по осъществяването на публичните интереси извеждат съдържанието на публичните отношения, реализират се като организационни функции на държавата. Организационните функции се състоят от различни дейности. Те, обаче, обективно не могат да се осъществяват като частно дело. Така е, защото задоволяват общи потребности и се обезпечават финансово и материално с публични средства. За осъществяването на организационните функции се обособяват и съответни функционални звена (институции), които да ги извършват.

Функциите на държавата изразяват съдържанието на нейната предметна дейност като социална организация. Постигането на целите на всяка социална организация изисква на първо място наличието на дейности, обединени във функции и функционални звена (институции), които да ги осъществяват. Само тези елементи не са достатъчни за постигане на целите. Необходимо е дейностите да бъдат насочвани към постигането на целта.

От тази гледна точка държавата представлява управлявана система. Така посредством управлението се постига съгласуваност между дейностите и структурните звена, включени в държавата като организация.

Държавното управление притежава два аспекта на проявление. Първо то се изразява в изработване на ръководни управленски решения – политики.

Второ управлението се свежда до организиране и контрол върху изпълнението на приетите политики, разбирано като администриране или административна дейност.

Водеща роля имат политиките. Като част от социалното управление, те имат за предмет координиране на дейностите в съответните функции и регулиране поведението на индивидите в тяхното осъществяване.

10. С понятието социална държава се означава държава, в която се осъществяват социални политики, държава, в която се осъществява държавно управление на социалната сфера на обществото.

Функционалният подход не изключва, а свързва посочените използвани подходи, обединява ги и така извежда ново цялостно понятие за социалната държава.

---

<sup>7</sup> Вж. Л. Дачев, Смисъл и съдържание на държавното управление. Русе, 2009.



Всички функции на държавата като организация, в това число и социалната функция, включват дейности към задоволяване на потребности – лични и обществени. Обособяването на функциите се основава на мисията като крайна цел на държавата – да съхрани и осигури развитието на конкретното общество. Държавното управление е целенасочена дейност и държавните политики въобще и по отношение на социалната функция поставят и преследват определени цели. Тези цели обаче нямат частичен (сегментарен) характер, каквото обяснение дават посочените телеологически концепции за социалната държава, а са цели, производни от мисията на държавата. Ето защо и при разрешаването на социалния въпрос и днес социалните политики и социалната държава са обусловени от мисията на държавата.

## ГЛАВА ВТОРА. СОЦИАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ

1. В Глава Втора на труда е изследвана същността на социалните политики и са посочени техните легитимиращи основания. Анализирано е възникването и развитието на социалните права като цел на социалните политики, както и юридизирането им посредством тяхното прокламиране в международните актове и конституциите на държавите. Изведени са основните групи социални политики, присъщи на всяка социална държава.

2. В организационен план държавното управление се изразява в държавно-властническо въздействие върху функциите на държавата, респективно върху дейностите, включени в тях. От своя страна осъществяването на тези дейности води до задоволяване на съответни обществени потребности. Между дейностите и потребностите съществува обективна връзка (обвързаност), която обуславя теоретичното обяснение на обществото като социологическа система.

Представено като социологическа система обществото е структурирано в отделни основни сфери (области) на живот. Всяка отделна основна област се проявява двояко: веднъж като съвкупност от човешки потребности и втори път като съвкупност от човешки дейности по тяхното задоволяване.<sup>8</sup>

В първия аспект обществото се представя като потребителна система, във втория – като функционална система.

Социологическата система е разработена от българските учени-социолози Живко Ошавков и Стоян Михайлов. Те изследват човешкото общество абстрактно в неговата цялост като естествена форма на социален живот. От тази позиция социологическата система включва само естествено присъщите потребности и съответните им естествено обусловени дейности (функции) по тяхното задоволяване.<sup>9</sup> В действителност от определен исторически период реалните общества съществуват организирани в държава. Държавноорганизирания живот извежда нови обществени потребности и налага

---

<sup>8</sup> Вж. Ст. Михайлов, Социологическа система. С., 2010, с. 79.

<sup>9</sup> Теоретичното абстрахиране и структуриране на основните области е резултат на научната позиция на отделния автор. Според Ж. Ошавков обществото включва четири основни области; Според Ст. Михайлов те са пет.

необходимите нови обществени дейности (функции) по тяхното осигуряване. Това води до разширяване на съдържанието на социологическата система с включването на организационни потребности и организационни функции, които се добавят към естествените сфери на живот.

Социологическата система разкрива взаимовръзката между обществените потребности и обществените дейности. Необходимо е обаче, както сочи Л. Дачев, тази теоретична схема да бъде допълнена.<sup>10</sup> От една страна, всяка социална потребност се задоволява със съответни блага. Благата имат най-разнообразен характер, но те трябва да са реални (достатъчни), за да покриват съответна човешка потребност. Ето защо връзката между дейности и потребности се опосредства от благата. Дейностите са насочени към осигуряване на блага. Осигурените блага задоволяват съответната потребност.

От друга страна всяка дейност в аспект на съдържание на определена функция предполага и изисква необходими условия за нейното осъществяване. Тези необходими условия, функционални фактори, както ги определя Л. Дачев, опосредстват реализирането на всяка функция на държавата.

Така социологическата система реално има следния вид: фактори – дейности – блага – потребности.

Социологическата система е изцяло валидна за държавата като организацията на отделното общество. Особеното на държавата е, че като всяка организация тя съществува като управлявана система, система с управление. Управлението е присъщо на организацията, но не е тъждествено с нея. Държавното управление е присъщо на държавата, но не е идентично с нея. Управленската дейност е насочена към функциите на държавата, но държавното управление не осъществява функциите на организацията. Задачата на държавното управление е да гарантира условията (факторите), необходими за всяка функция на държавата и да насочва, координира, контролира нейното осъществяване.

Държавната намеса, осъществявана чрез управлението, има различен обхват и различен интензитет спрямо отделните функции. Средството, чрез което се осъществява държавното управление, са държавните политики.

Намесата на държавното управление в социалната сфера характеризира социалната държава.

Социалните политики са управленски решения, чрез които се осигуряват необходимите условия, факторите за осъществяване на различни дейности, включени в социалната функция на държавата.

3. За да отговорят на своето предназначение политиките като управленски решения трябва да съответстват на няколко изисквания.

На първо място всяка държавна политика трябва да е целесъобразна с мисията на държавата. Политиката трябва да отговаря на целта, която има

---

<sup>10</sup> Л. Дачев, Държавата като организация; Научни трудове на Русенския университет. Русе, 2012.

държавата като организация, а именно – съхраняване и развитие на етносоциалната общност. Ето защо е необходимо управляващите да отчитат протичащите обществени отношения и да ги целеположат в управленски решения.

На второ място всяка държавна политика следва да бъде социално оправдана, легитимна. Първият легитимиращ фактор е общественият интерес. Това означава, че държавната политика трябва да бъде насочена само и единствено към общото благо, да отговаря на общия, публичен интерес.

Преследването и постигането на обществените интереси може да доведе до нарушаване или ограничаване на интересите на отделни лица или групи в обществото. Поради това, за да се елиминира този конфликт, е необходимо държавните политики да се обосноват с действащата в обществото ценностна система. Така вторият легитимиращ държавните политики фактор са социалните ценности.

Третото изискване, отправено към държавните политики, е свързано с тяхното ресурсно осигуряване. Ресурсното осигуряване включва финансово и материално обезпечаване за осъществяване на съответната предметна дейност. Тъй като организационните функции се осъществяват от държавата като общо дело, в публичен интерес, то те имат обща издръжка. Ресурсното осигуряване в случая е свързано с набиране и преразпределяне на финансови средства.

4. Запазването и възпроизводството на човека като социална потребност са обусловени от осигуряването на съответни блага. На първо място това са средствата за живот. На второ място, необходимо естествено благо е здравето, което обуславя както продължителността на живота, така и възпроизводството на общността. Успешната социализация на индивида в общността изисква усвояването на определени знания за природната и социална среда, които също се очертават като трета група необходими блага.

Всяка държавна политика е обусловена от хода на общественото развитие и е обвързана с мисията на държавата. В средата на XX век хуманистичната тенденция в развитието на човешката цивилизация намира израз в приемането на Всеобщата декларация за правата на човека. Правата на човека са общи стандарти, приети от международната общност, които държавата се задължава да спазва.

В идеологически план „правата на човека“ идват да балансират противоречието между капитала и труда, между богати и бедни. Богатите са осигурили своето благоденствие, бедните се нуждаят от компенсация, която им се предоставя като социални права, които държавата е длъжна да гарантира.

Основното социално право е включено в чл. 22 от ВДПЧ и е формулирано като право на социална сигурност. Това е правото на достоен живот и на свободно развитие на човешката личност. Това право се признава на всеки, но неговото реализиране е обусловено от обективно съществуващия различен социален статус на гражданите. В общи линии реално съществува една

социална група от лица, които самостоятелно формират доход чрез труд и втора социална група, обхващаща лица, които са неработоспособни или нетрудоспособни и временно или трайно са лишени от доход. Така социалните права са предоставени на две групи субекти.

По отношение на първата група правото на сигурност, на живот, се обуславя от правото на труд, прието като фундаментално социално право.

По отношение на втората група – лица, които нямат възможност да си осигурят доходи чрез труд, Декларацията установява право на жизнено равнище, необходимо за поддържане на неговото и на семейството му здраве и благосъстояние. Понятието „жизнено равнище“ е видово спрямо рода – „социална сигурност“, осигуряваща достоен живот и свободно развитие на човешката личност. Декларацията свързва жизненото равнище с осигуряване на прехрана, облекло, жилище, които са характерни за екзистенц-минимум и не повече. Осигуряването на тези блага гарантира жизненото равнище като човешко съществуване, което трябва да се осигури на всеки чрез социални грижи и социално подпомагане.

Социалните права, включени в международните актове се установяват в конституциите на националните държави и дават общата политическа и правна рамка на дейността на всяка държава в социалната сфера.

В теорията няма еднозначно схващане за видовото класифициране на социалните права. Прието е, че те са основни и производни права, но при определяне на основните права се предлагат различни решения. Според Е. Друмева социалните права са основни „съпричастни“ права.<sup>11</sup>

Според Ст. Йотов съществуват четири класа основни социални права – на оцеляване, на благосъстояние, на свобода и на идентичност.<sup>12</sup>

Според нас реално може да се обособят три вида основни социални права – права на социална защита, права на социална сигурност и права на публични услуги.

5. В юридически план реализирането на социалните права се осъществява чрез правно установени отношения между гражданите и държавата.

Социалните права се конструират чрез една правна позиция на титуляра, която включва притезателно субективно право и правно задължение и насрещна позиция на държавата, която включва правни задължения, като понятието „държава“ изразява две различни социални явления.

Първо, основните социални права се конкретизират и реализират като субективни права. Субективните права биват самоизпълними, когато титулярът сам може да определи своето право и несамоизпълними, когато упражняването на правото зависи от друг субект.<sup>13</sup> Конституционните права,

---

<sup>11</sup> Е. Друмева, Конституционно право. С., 2008, с. 768–769.

<sup>12</sup> Ст. Йотов, Равенство и егалитаризъм, С., 2004, с. 251.

<sup>13</sup> Вж. Р. Ташев, Обща теория на правото. С., 2007, с. 267 и сл.

които очертават съдържанието на социалната държава са несамоизпълними, те са притезателни.<sup>14</sup> Те съдържат притезания към държавата да изпълни възложените ѝ по Конституция корелативни на съответното право задължения. В този смисъл социалните права са от категорията на позитивните субективни права. Делението на субективните права на позитивни и негативни се прави въз основа на съответстващото (на срещното) задължение на страната, към която е насочено. Задължението може да бъде да се извърши нещо, задълженият субект да има активно поведение (*per actio*) или напротив, правилото за поведение да се изразява в предписването на пасивно поведение, в забрана да се извършват всякакви действия (*non actio*). Така реализацията на позитивните субективни права изисква насрещно активно поведение, докато за осъществяването на негативните субективни права това не е необходимо.

В правната теория социалните права се означават като „позитивни“, за да се разграничат от „негативните“, отбранителните лични права на гражданина. Действително социалните права не са насочени срещу навлизането на държавата в личната сфера, а имат смисъл на изискване към държавата за позитивни действия в социалната сфера.<sup>15</sup> В този смисъл социалните права може да се определят и като „права – изисквания“.

Именно поради притезателния си характер този вид права се определят като „права-изисквания“. В този план основните социални права не се противопоставят на държавата, нямат защитен, отбранителен характер. Тяхната същност е искане за позитивни действия в социалната сфера от страна на държавата.<sup>16</sup>

Това притезателно субективно право кореспондира с правно задължение на държавата, разглеждана като управленски апарат (държавно управление). Тук държавата има задължението да осигури условия за реализиране на субективното право и за неговата защита срещу нарушения. Изискването към държавното управление е да се създадат и поддържат необходимите публични функционални звена (институции), които да осъществяват дейности, корелативни на социалните права. Тези публични функционални звена, публични институции осъществяват дейностите, които преди са осъществявани самостоятелно от гражданите.

6. Обикновено обяснението на социалната държава в юридически план се свежда до корелацията между права на гражданите и задължения на държавата, което е неточно. В случая се пропуска втората страна на това правоотношение, където съществен елемент е задължението на гражданите да предоставят част от своя доход чрез преки и косвени данъци. В този план гражданите са доставчици на финансов ресурс, необходим за осигуряване на социалните политики. Ако приемем, че държавата осигурява ресурсите, то тук „държава“ е организацията на обществото, организираната социална общност, която акумулира публичните финансови средства. От своя страна държавата като управленски апарат има правото да преразпределя ресурсите

<sup>14</sup> Редица други конституционни права, обаче, са самоизпълними. Вж. Р. Ташев. Цит. съч., с. 308.

<sup>15</sup> Решение № 7 на Конституционния съд на РБ от 1996 г., ДВ, бр. 55 от 1996 г.

<sup>16</sup> Вж. Решение № 2 на Конституционния съд на РБ от 2006 г. ДВ, бр. 32 от 2006 г.

за осъществяване на различните дейности, включени в социалната функция. Това са финансови средства, с които държавното управление разполага, те са общи публични средства. Така публичната издръжка на социалните политики е друг същностен признак на социалната държава. Посочените два аспекта в правоотношението гражданин – държава, в което се реализират социалните права, определят целите и средствата за осъществяване на социалните политики. Целите са присъщи на всяка социална държава и затова и видовете социални политики са общи и константни. Средствата за осигуряване на социалните политики са различни, което обуславя и различни модели на социалната държава.

7. Социалните политики на съвременната държава са целенасочени към осигуряване на основните социални права. Целите обуславят предмета на социалните политики. В общ план те са насочени към осигуряване на условията (факторите) и осъществяване на дейностите, необходими за получаване на социалните блага. Това са условия и дейности, които човек индивидуално, самостоятелно не може да осигури. Това е задача на държавата, заложена в предмета на социалните политики.

В съответствие с целите на социалната държава можем да обособим няколко групи държавни политики. Става въпрос за групи политики, тъй като обобщени според различните цели, те се конкретизират според предмета и имат отделни задачи.

Според нас съвременната социална държава осъществява три групи социални политики – политики по социална защита, политики по социална сигурност и политики по публични услуги.

8. Политиките по социална защита се изразяват в протекция на държавата спрямо лицата, които си осигуряват доход чрез труд. Защитните политики организират охраняването на правото на труд като основно социално право.

Политиките по социална защита се осъществяват чрез правото, но тук защитата е предмет на функционална дейност на държавата, а не юридическа форма. Социалната защита е предмет на правно регулиране. Тя може да се осъществи и по пътя на правната защита, но не се свежда до нея, а има много по-широко съдържание. Работникът (служителят) може да потърси и получи съдебна защита срещу нарушени свои трудови права, но тази защита е в рамките на правосъдието като функция на държавата. В рамките на социалната функция социалната защита включва създаване на публични институции и осъществяване на дейности по установяване и контрол на условията, при които се осъществява трудовата дейност, в защита на интересите на работника (служителя) в трудовите (служебните) отношения.

Трудът е основен източник за доходи на индивида. Поради това той е предмет на политиките по гарантиране, създаване условия и защита на упражняване правото на труд.

Чрез понятията „гарантиране на труда“, „защита на труда“ и „създаване на условия за упражняване правото на труд“ се означават отделни страни от

социалната политика на държавата. Държавата осъществява различни дейности, насочени към осигуряване на възможност за реализиране правото на труд. Това ни дава основание да обособим три политики, свързани с правото на труд - политика по гарантиране правото на труд, политика по защита на правото на труд и политика по създаване на условия за реализиране правото на труд.

Понятието „гарантиране на труда“ следва да се разбира като задължение на държавата да гарантира такива условия (правни и фактически), че всеки да може да упражнява правото си на труд.

„Защитата“ на труда се изразява в създаване на условия за упражняване на правото на труд и в изграждане и поддържане на нормативно-институционална система за контрол по спазването на установените условия на труд и възможност, когато бъде заплашено реализирането или бъдат нарушени основните трудови права, да се възстанови тяхното упражняване.

9. Политиките по социална сигурност организират социални дейности извън стопанската сфера. Те са насочени към условия и дейности, необходими за осигуряване съществуването (оцеляването) на индивида.

Сигурността се определя като „дължима грижа“, „осигуряване“ на помощ, на подкрепа, за групи от хора в нужда. Чрез защитата се опазва, охранява съществуващата социална позиция на човека, чрез сигурността се подпомага получаването, заемането на социална позиция.

Като видово понятие по отношение на „сигурността“ се използва „закрилата“. Закрилата е вид сигурност, тя включва дейности, основани на безусловна подкрепа. Необходимостта от социална сигурност е вероятна, хипотетична, възможна, но не неизбежна. Подкрепата се отнася до безусловни социални житейски хипотези, в които попадат някои индивиди.

Чрез политиката за социална сигурност на индивидите се осигуряват оптимални условия за задоволяване на социалните им потребности чрез достъп до социални блага.

С други думи, това са политиките по обществено осигуряване и социално подпомагане. Те са част от системата за социална сигурност.<sup>17</sup>

Основанието за наличие на обществено осигуряване е полагането на труд и свързаните с него предвидени и непредвидени социални обстоятелства (осигурени социални рискове), които настъпват в процеса на полагане на труд – общо заболяване, инвалидност, безработица, бременност и майчинство, старост и др. В този смисъл са разпоредбите на Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за Координация на системите за социално осигуряване и Регламент (ЕО) № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за

---

<sup>17</sup> Вж. Кр. Средкова, Осигурително право. С., 2008, с. 48-49.

установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност.

Съществуването на социалното подпомагане има за своя причина необходимостта, нуждата от средства за съществуване. Субектите на общественото осигуряване са всички осигурени лица, докато на социалното подпомагане – напротив – всички нуждаещи се, които не са осигурени. Финансовите средства за осигуряване на държавната политика по общественото осигуряване се набират от осигурителните вноски, които правят всички подлежащи на държавно задължително осигуряване лица, докато средствата за социално подпомагане пак се набират от общността, но чрез плащаните от гражданите данъци, такси и други публични задължения към фиска.

10. Съвременната държава ограничава своята намеса в обществения живот. В модерното общество средствата за производство са съсредоточени в частния сектор, а богатата се доставят главно от частни субекти. Държавата, обаче, си запазва един периметър, наричан от икономистите публичен, обществен или държавен сектор, чрез който се осигурява задоволяването на общи потребности.

Дейностите в публичния сектор са от компетентност на държавата и се организират посредством осъществяването от нея политики. В публичния сектор са образованието, здравеопазването, културата, спорта. Политиките, осъществявани от държавата в публичния сектор, се определят като публични услуги.

В публичния сектор държавата осъществява публични услуги, които имат за цел да осигурят получаването на необходимите на обществото блага като образование, здравеопазване, култура, спорт. Ето защо публичните услуги са достъпни за всички членове на държавноорганизираното общество.

На съвременния етап на общественото развитие, образованието, от „възможност за избрани хора“ се е трансформирало във всеобщо благо, присъщо на всеки човек. Правото на образование се изразява във възможността на всеки да получи онзи минимум знания и умения, които да му гарантират реализация в избрания житейски път.

Признавайки образоваността като социално човешко благо, всяка цивилизована държава осъществява социална политика по гарантиране и защита на правото на образование. Тя се свежда до създаването на правен ред за упражняване на социалното право на образование, който включва определен набор от предпоставки за неговото възникване и реализиране (гарантиране) и в установяване на способности и механизми, посредством които да бъде защитено от нарушение неговото упражняване.

Здравето е предпоставка и условие за включване на човека в трудовия процес. Затова и здравето се определя като необходимо благо, което трябва да се осигури на човека.

В тази връзка държавата осъществява политики в областта на здравеопазването, които имат няколко цели. Първо, да се осигури универсален



достъп до здравеопазване. Второ, засилване на профилактиката и предотвратяване на заболяемостта. Трето, развитие и внедряване на иновационни методи за диагностика и лечение чрез използване на най-модерните достижения на медицината и фармацията и пр.

Наред с образованието и здравеопазването, културата и спортът са основни фактори, който оказват съществено влияние върху физическото, духовното възпроизводство на индивида и неговия жизнен стандарт.

Съвременната държава има за задача да осигури подходящи условия, които да задоволят потребността на човека от културни блага. Условията се постигат посредством предоставянето на публични услуги от страна на държавата в сферата на културата.

Държавната политика в областта на спорта и физическото възпитание се изразява в създаването и развитието на условия за практикуване на спорт и здравословно прекарване на свободното време.

### **ГЛАВА ТРЕТА. РЕАЛИЗИРАНЕ НА СОЦИАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ**

1. В тази част от изследването са изведени принципите на социалната държава, направено е ценностно обосноваване на социалните политики чрез принципите на социалната държава, обособени са три модела на социалната държава, въз основа обемът на провежданите в държавите социални политики.

2. Принципите са идейни начала, които определят средствата към постигането на поставената цел. Целта на социалната държава е чрез социалните политики да осигури благоденствие за гражданите като социална сигурност и жизнено равнище. Обединени в общото понятие „благоденствие“, двете цели са относими към две групи граждани – сигурност за лицата с доход и жизнено равнище – екзистенц-минимум за лицата с нисък доход или лишени от доход. Принципите на социалната държава са: първо всеки да се грижи за себе си и второ, всички да се грижат за всеки.

Философията на социалната държава е общността като цяло да бъде едновременно и доставчик, и потребител на ресурсите. Идеята е хуманна, но поражда противоречия при нейното реализиране.

Коренът на противоречията е във връзката между притезанието и задължението, включени в юридическата позиция на гражданина като носител на социални права.

Първата група противоречия произтичат от абсолютния характер на задълженията и относителния характер на упражняване на притезанието и ползване на правата.

Тук едното противоречие е между императивния характер на данъчното облагане и алтернативния характер на ползването на някои социални права. То

се очертава при разширяване на социалните политики по публични услуги – здравеопазване и образование, осъществявано в някои държави.

Другото противоречие е между прекия характер на отнемане на доход и косвения характер на социална сигурност, гарантирана чрез социални политики.

Втората група противоречия произтичат от начина на разпределение на задълженията и притезанията.

От една страна противоречие възниква поради несъвпадане на групата на доставчиците на ресурси с групата на потребителите.

Противоречието се изостря и с увеличаване на безработицата. Това води до намаляване на доставчиците, което реално намалява приходите на ресурси за социалните политики. От друга страна, безработицата увеличава групата на нуждаещите се от подкрепа потребители.

Отделна причина за противоречие между доставчици и потребители е

психологическата нагласа на някои категории лица да бъдат активни потребители, но пасивни доставчици на ресурси. Това са лица, които по субективни причини не полагат труд, съзнателно не плащат осигурителни и здравноосигурителни вноски, укриват доход и пр.

Разрешаването на посочените противоречия налага необходимостта от легитимиране на социалните политики.

3. Легитимирането на държавните политики въобще и на социалните политики в частност, се изразява в тяхното обвързване с определена обществена ценност. Политиките като управленски решения, получават ценностен характер, целите и средствата, положени в тях стават социално оправдани. Поведението на човека е ценностно ориентирано и легитимирането на социалните политики мотивира гражданите да ги приемат като полезни и необходими.

Легитимирането на социалните политики се отнася първо до задължението на всеки да участва в акумулирането на ресурсите за тяхното осъществяване и второ, до механизма на преразпределението на ресурсите.

Легитимирането е ценностно оправдаване на принципите на политиките и двата принципа на социалната държава са свързани съответно с две социални ценности. Това са съпричастност към собствената си съдба и солидарност със съдбата на другите членове на общността.

Човекът винаги е бил съпричастен към собствения си живот. Той сам определя своите интереси и цели, сам осмисля и осъществява личния си живот. В съвременното общество, обаче, за да осигури собственото си благополучие, за да има социална сигурност, човек се нуждае от съдействието и подкрепата на съответни публични институции. Чрез механизма на социалните права той изисква от тях осъществяването на защита и сигурност. При това обаче, индивидът не може да стои безучастен, обратното – трябва да е съпричастен.

Съпричастността е израз и на свободата, и на отговорността на индивида за гарантиране на социалните права, за своята сигурност и за своето съществуване въобще. Съпричастността изключва принудата, държавата не може да задължи индивида да се ползва от правата. Същевременно държавата не е благодетел, съпричастността изисква необходим принос в осъществяването на социалните политики. Приносът е участието в доставяне на финансов ресурс, който осигурява реализирането на политиките по защита на трудовите права и по социално осигуряване.

Вторият принцип на социалната държава е общността да поеме колективна отговорност, да поеме грижи за всеки неин член. Този обхват на социалната държава се легитимира чрез солидарността. Солидарността има своето начало в братството като ценност. Братството е етична категория, която мотивира дълг към взаимопомощ.

В традиционното общество братството е „затворено“ в семейството и рода. Неговите корени могат да се намерят още в груповата лоялност и споделянето на ресурси, когато основата на социалните (етносоциалните) единици по време на домодерното общество са семейството и рода.

Християнската философия разширява границите на братството и провъзгласява принципа за „любов към ближния“, който изисква милосърдие. В наиндивидуален план милосърдието кореспондира с благотворителността. Благотворителността е обективизиране на психическата нагласа да се помогне на онези, които са изпаднали в състояние на невъзможност да посрещнат своите биологични и духовни нужди.

4. Формирането на социалната държава поставя проблема за солидарността като възлов в идеологическите концепции и актуален в теоретичните изследвания.

Втората половина на XIX в. е времето, през което се появява социалдемократическата концепция за солидарността. Според нея солидарността трябва да се изразява в преразпределяне на блага между тези, които живеят в съобщност.

Коректив на социалдемократическата идея предлага марксизмът. Марксистката идея е ограничена в разбирането си за солидарността, тъй като тя обхваща само работническата класа. Солидарността се основава само и единствено върху колективната собственост, като не се държи сметка за това как ще бъдат съвместени индивидуалната свобода и колективната солидарност, за да не възникват колизии между тях.

Като теоретичен проблем солидарността се поставя в социологията. Класици като Сен-Симон, Леро и Конт виждат в солидарността хармония и социална интеграция в обществото.

Според френският социолог Е. Дюркхайм обществото е способно да се движи съгласувано, докато в същото време всички негови елементи извършват собствени движения. Той определя тази съгласуваност като органична

солидарност.<sup>18</sup> Осъзнаването, че всички са свързани в единна система от отношения, създадена от разделението на труда, предизвиква чувство на зависимост един от друг, солидарност на обществото.

О. Хьофе изследва солидарността в контекста на справедливостта. Според него солидарността се проявява в трудни ситуации. За него солидарността се проявява там, където нуждата (затруднението) е не поради лични или чужди причини, а се дължи преди всичко на съдбата.<sup>19</sup>

Т. Парсънс говори за „национална солидарност“. Според него в основата на солидарността в социеталното общество стои принципът на националността.<sup>20</sup>

А. Гиденс вижда основанието на солидарността в личния интерес.<sup>21</sup> М. Хечър и П. Балдуин смятат, че в основата на солидарността стоят общите интереси.<sup>22</sup>

С. Стейрно приема, че в модерното общество солидарността би трябвало да се разбира като възможността за изравняване с останалите на онези, които са по-непривилегировани и различни.<sup>23</sup>

5. Проблемът за солидарността е комплексен, многостранен, което разбираемо не се отчита от идеологиите и се игнорира в теорията.

Според нас солидарността има няколко различни нюанса. Солидарността се проявява, първо като отговорност за етносоциалната общност, второ, като съучастие в акумулирането на средства и трето – в разпределението.

Първо, солидарността се изразява в разпределяне на отговорността върху всеки за общата съдба на етносоциалната общност. В този план солидарността оправдава, легитимира социалните политики като дейност, насочена към съхраняване на държавната общност. След като съхранението на общността е основна същностна характеристика на държавата, то солидарността налага да се закрият и интересите на нуждаещото се малцинство. Интересите на мнозинството трябва да бъдат коригирани, за да се запази и да просперира етносоциалният организъм.

На второ място, солидарността се изразява в механизма на натрупване на необходимите средства за осъществяване на социалните политики. Организирането на социалните дейности и разпределянето на ресурсите е задача на държавното управление. Общността трябва да осигури средствата. В индивидуален план това става чрез отнемане на доход, което се легитимира чрез този аспект на солидарността. В този план солидарната общност не обхваща изцяло държавноорганизираната общност. От нея са изключени пенсионерите, децата, безработните, инвалидите и други групи лица, които са

---

<sup>18</sup> Э. Дюркгейм, О разделении общественного труда. М., 1991, с. 128.

<sup>19</sup> Вж. О. Хёффе, Справедливость. Философское введение. М., 2007, с. 135 – 136.

<sup>20</sup> Т. Парсонс, Система современных обществ. М., 1998, с. 37.

<sup>21</sup> Вж. А. Giddens, Modernity and Self-Identity. Self and Society in Late Modern Age. Cambridge. 1991.

<sup>22</sup> Вж. М. Hechter, Principles of Group Solidarity. California University Press. 1998; P. Baldwin, The Politics of Solidarity. New York, 1990;

<sup>23</sup> Вж. S. Stejrnо, Solidarity in Europe. Cambridge, 2004.

временно нетрудоспособни. Поради това, солидарната общност не е константна, а динамична.

Третото проявление на солидарността е в разпределянето на ресурсите между групите потребители. Акумулираните средства се насочват към осигуряването политиките по социално подпомагане, социални грижи, здравеопазване, образование.

Така можем да приемем, че обществената солидарност е общопризнатият легитимиращ принцип на социалната държава. Това обаче е само едната страна. Просперитетът на държавата като организация на обществото не почива върху солидарността, а върху отговорното лично действие – отразено в принципа на съпричастността. Игнорирането на втория принцип, генерализирането на солидарността, ще ни отведе до модел на квази-социална държава.

6. Осъществяването на разгледаните по-горе три групи социални политики можем да приемем за константно при съвременната социална държава. Същевременно в различните държави организирането на политиките и обхвата на потребителите не е еднакъв. Различните съвременни държави възприемат различни стратегии към социалната функция, поради което съществуват и различни модели на социалната държава.

От формална страна като разграничителен критерий за определяне на моделите се приема обемът (количеството) на социалните политики. Този подход използва датският социолог Г. Еспинг-Андерсен в труда си „Трите свята на капиталистическото благоденствие“. Авторът извежда следните три модела социална държава – либерален, корпоративен (консервативен) и социалдемократически (скандинавски),<sup>24</sup> където най-малко социални политики има в либералния модел, а най-обхватни са в скандинавския модел. Тези модели показват групите потребители, чрез тях групите политики и тяхното съдържание – права и задължения.

7. Политиката по социална защита в либералния модел и конкретно в САЩ е подчинена на индивидуалистичния подход, основан на либералния принципи за свобода. Социалната защита е осигурена като съвкупност от минимален обем признати социални права. Държавната политика по гарантиране, създаване на условия и защита на упражняване правото на труд е насочена към онези нейни аспекти, при които ако не се регламентират задължителни гаранции, би се стигнало до злоупотреби от „силната страна“ – работодателя. Така гарантиране на минимален обем социални права има по отношение на минималната работна заплата, продължителността на работното време и здравословните и безопасни условия на труд. Защитата срещу уволнение, гарантирането на почивки и отпуски са обусловени от принципа за свободата. Свободата в случая се изразява в избора, който може да направи работникът.

Либералната система за социална сигурност е изградена на базата на индивидуалистичния подход, при който в центъра е поставена ролята на

---

<sup>24</sup> Вж. G. E. Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, 2004.

отделната човешка личност. Либералните принципи за свобода и равенство до такава степен са абсолютизирани, че съществуването на човека е поставено почти изцяло в неговите ръце. Правилото „at-will“ е пренесено от системата за социална защита върху политиката за социална сигурност. Така, ако индивидът желае да бъде сигурен, че ще има средства за живот в случай на настъпване на непредвидено или на предвидено социално обстоятелство, следва да се включи в доброволната система на социално застраховане. Принципът е „всеки за себе си“ - солидарността е изместена от индивидуалността и икономическата форма на меритокрацията: индивидът ще получи социална сигурност, ако сам желае и в размер, съобразно вноските, които е правил през трудовия си живот.

Либералният модел на предоставяне на публични услуги също е подчинен на принципа на свободата на избора на индивида. Така право на личен избор на индивида е дали да инвестира средства в своето образование и професионална квалификация, както и дали да осигурява здравно себе си и своето семейство.

В либералния модел се прилага индивидуалистичен подход към социалните политики, като тежестта е върху принципа за съпричастност.

Защитата на трудовите права е възложена на синдикатите, чиято издръжка се поема от работниците – техни членове. Социалното осигуряване е преобладаващо частно, организирано чрез индивидуално застраховане, като всеки желаещ прави свои лични вноски. Здравеопазването е частно, организирано чрез индивидуално заплащане на здравни осигуровки или пряко. Образованието е публично и частно, като се заплащат индивидуални такси.

Принципът на солидарност има допълнителен характер. Солидарната общност осигурява ресурс за политиките по социално подпомагане на семейства с деца и с нисък доход; по социално осигуряване (пенсии) на ветерани от войните, военнослужещи и полицаи; по здравеопазване – на възрастни без здравна застраховка (Medicare) и на бедните (Medicaid); по образование – на бедните в детски градини и средно образование в държавни училища.

8. Консервативният модел на социалната държава е характерен за онези държави, чиито икономики са социално ангажирани (социална-стопанска държава). Към него могат да бъдат причислени Германия, Австрия, Италия и др. При този модел държавата играе активна роля в социалната сфера, поради което и социалната ѝ политика може да бъде определена като „силна“.

Характерно за консервативния модел на социалната държава е високата степен на защита на трудовите права. За разлика от либералния модел, в държавите, причислявани към консервативния модел, е установена закрила на работника срещу уволнение.

В отличие от либералния модел, при консервативния модел държавата осигурява материална поддръжка на гражданите си посредством стройно изградена държавна осигурителна система. Така, при държавите, въвели този модел, социалните обезщетения се намират в пропорционална връзка с

получаваните трудови доходи от индивидите (с размера на внасяните социални осигуровки). Особеност при този модел е, че има известна самостоятелност на осигурителните фондове, които се управляват съвместно от работодателите и профсъюзите. Например размерът на обезщетението за безработица, което се изплаща, зависи от натрупания трудов стаж на работника или служителя, а срокът на изплащане – от комплекс от условия, сред които срокът и размерът, през които са внасяни осигурителните вноски и възрастта на работника или служителя.

Консервативният модел на социална държава е реализиран чрез съчетаването на индивидуалистичния и колективистичния подходи.

Налице е развита система на социална защита – държавата осъществява широка политика по гарантиране на трудовите права.

Здравеопазването е задължително, като здравноосигурените лица имат право на избор на здравно осигуряване – държавно, частно или от смесен тип. Финансирането на здравната система е публично, но голям дял при набирането на ресурсите имат преките плащания (потребителски такси). В консервативния модел средствата за социална сигурност и здравеопазване се набират и разходват чрез две системи. От една страна всеки работник отделя средства в осигурителни фондове, които след това използва само за себе си. От друга страна удържките, правени на работодателя и средствата, отпускани от фиска, чрез преразпределяне, обезпечават социалната сигурност и здравеопазване на неосигурените лица. Образованието, подобно на либералния модел, е публично и частно. Финансирането му е осигурено чрез субсидиране на общинско ниво и заплащане на индивидуални такси.

9. Скандинавският модел на социална държава се прилага в скандинавските държави Швеция, Норвегия, Финландия и Дания. При него държавата осъществява особено силна социална политика. Тук основните приоритети са свързани с благополучието (благоденствието) на обществото, което се изразява главно в увеличаване на неговите доходи и постигане на пълна трудова заетост.

Скандинавският модел е обусловен изцяло на принципа за солидарност между доставчици и потребители. Всеки индивид е защитен от социалните политики. Политиката по защита на трудовите права е абсолютна и изцяло в интерес на работниците. Средствата за социална сигурност се набират от работника, работодателя и от фиска и се преразпределят за осигуряване на социална сигурност на всички.

Социалното осигуряване е изключително публично. Здравеопазването и образованието са публични и частни, но издръжката им е изцяло публична.

В скандинавския модел съпричастността е заместена от солидарността – общността осигурява необходимите ресурси за социалните политики, осъществявани от държавата.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Дисертационният труд завършва с обобщение на резултатите от извършеното научно изследване и предложения за практическото развитие на съвременната социална държава.

## **III. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА**

- 1. М. Шамов**, Солидарността – основен принцип на социалната държава. Научни трудове на Русенски университет, том 47, серия 7, 2008, с. 106-111.
- 2. М. Шамов**, Към държавната политика в сферата на образованието, Научни трудове на Русенски университет, том 48, серия 7, 2009, с. 94-104.
- 3. М. Шамов**, Видове социална държава, Научни трудове на Русенски университет, том 49, серия 7, 2010, с. 245-254.