

Василевич Г.А.

*заведующий кафедрой конституционного права
юридического факультета БГУ
доктор юридических наук, профессор*

КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ОСНОВ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Социальному государству уже много столетий уделяется внимание со стороны мыслителей прошлого и учеными современного периода общественного развития. При этом впервые понятие «социальное государство» получило свое закрепление только после Второй мировой войны. Начало положил Основной Закон Германии 1949 года. Конституционное содержание социального государства различается, причем есть страны, в Конституциях которых 1) об этом вообще не говорится, 2) есть государства, где частичное закрепление получают социальные права и 3) государства, в конституциях которых подробно раскрываются социальные права.

Однако, на наш взгляд, социальный характер государства во многом определяется не только конституционными формулировками, но и реальным положением и развитием социально-экономической сферы. Например, в Конституции США отсутствует традиционный для нашего понимания перечень экономических, социальных, культурных прав, благодаря которому можно сразу заявить о социальном характере государства. Несмотря на это там развитая пенсионная система. По состоянию на 2013 год частичная пенсия в США возможна с 62 лет, а полная с 65 - 67 лет (в зависимости от даты рождения), также существует дополнительная пенсия супругам пенсионеров.

На здравоохранение в США тратится более 5 процентов ВВП. Обеспечивается бесплатное начальное и среднее образование, отдельных штатах предусмотрена система льгот для вузов, получающих бюджетное финансирование, практикуется выделение грантов

Как же решаются социальные вопросы в других странах, в том числе в тех, которые закрепили непосредственно в конституциях социальные права.

Прежде всего, обратим внимание на оригинальный подход, которые предусмотрен в Конституции Ирландии. В ней закреплены Руководящие принципы социальной политики. Согласно ст.45 устанавливаемые этой



статьей принципы социальной политики предназначаются служить общим руководством для Парламента. Применение этих принципов при разработке законов является делом исключительно Парламента и не подлежит компетенции каких-либо судов в силу какого-либо предписания Конституции. Согласно Конституции Ирландии государство будет стремиться к повышению благосостояния всего народа, обеспечивая и защищая, насколько возможно, такой социальный порядок, при котором справедливость и милосердие одушевляют все национальные институты. В частности, политика государства должна направляться к тому:

(1) чтобы граждане (причем все без различия мужчины и женщины имеют право на соответствующие средства существования) могли, осуществляя свои профессии, найти средства для разумного удовлетворения своих домашних потребностей;

(2) чтобы собственность и распоряжение материальными ресурсами общества распределялись между частными лицами и различными классами для наилучшего служения общему благу;

(3) чтобы в особенности развитие свободной конкуренции не допускалось до пределов концентрации в руках немногих лиц собственности на важнейшие общественно необходимые предметы или распоряжения ими в ущерб обществу;

(4) чтобы основной и постоянной задачей контроля кредита было благосостояние народа в целом;

(5) чтобы возможно большее число семейств, занятых в сельском хозяйстве, было экономически обеспечено.

Государство будет поощрять и в случае необходимости дополнять частную инициативу в промышленности и в торговле. Государство примет меры для того, чтобы частное предпринимательство велось способом, гарантирующим разумную эффективность производства и распределения продукции и охрану населения от несправедливой эксплуатации. Государство обязывается с особой заботливостью охранять экономические интересы более слабых слоев общества и в случае необходимости содействовать поддержанию больных, вдов, сирот и престарелых. Государство примет меры, чтобы силы и здоровье рабочих, мужчин и женщин, а также детей младших возрастов не подрывались от плохого обращения и чтобы граждане не были вынуждены экономической необходимостью браться за занятия, не соответствующие их полу, возрасту и силам [1].

Таким образом, на конституционном уровне закреплён ряд правовых императивов в социально-экономической сфере, которым должно следовать государство.

Второй ключевой момент, на который обратим внимание, это то, что в конституциях некоторых зарубежных государств в качестве важнейшего показателя качества государственного управления закреплена обязанность государственных инстанций обеспечивать право на достойную жизнь.

Согласно ст. 23 Конституции Бельгии каждый имеет право вести жизнь, соответствующую человеческому достоинству. С этой целью закон, декрет или норма, указанные в статье 134, гарантируют с учетом соответствующих обязательств экономические, социальные и культурные права и определяют условия их осуществления. Эти права включают, в частности, право на труд и свободный выбор профессиональной деятельности в рамках общей политики занятости, направленной, помимо прочего, на обеспечение достаточно стабильного и по возможности высокого уровня занятости; право на справедливые условия труда и вознаграждение, а также право на информацию, консультацию и коллективные переговоры; право на социальное страхование, охрану здоровья, социальную, медицинскую и юридическую помощь; право на достойное жилище; право на здоровую окружающую среду; право на культурное и социальное процветание [2]. В Конституции Японии этот принцип закреплён более скромно: согласно ст. 25 все имеют право на поддержание минимального уровня здоровой и культурной жизни. Во всех сферах жизни государство должно прилагать усилия для подъёма и дальнейшего развития общественного благосостояния, социального обеспечения, а также народного здоровья [3].

Согласно Конституции Египта [4] экономическая система нацелена на достижение процветания в стране путем устойчивого роста и социальной справедливости с целью гарантирования увеличения реальных темпов роста национальной экономики, повышение уровня жизни, увеличение возможностей занятости, снижение уровня безработицы и искоренение бедности. Экономическая система придерживается критерия прозрачности и управления, поддерживает конкуренцию, поощрение инвестиций, сбалансированные темпы роста в отношении географии, сектора и окружающей среды; предотвращение монополии, с учетом финансового и коммерческого баланса и справедливой налоговой системы; регулирование рыночных механизмов; гарантирование различных видов

собственности; и достижение баланса между интересами различных сторон для поддержания прав рабочих и защиты потребителей.

Экономическая система несет социальную ответственность за обеспечение равных возможностей и справедливого распределения достижений роста, уменьшение разрыва в доходах путем установления минимальной заработной платы и пенсии для обеспечения достойного уровня жизни, а также минимальной заработной платы в государственных ведомствах согласно закону (ст.27). В ней также предусмотрено, что государственные власти способствуют созданию условий для свободного и эффективного участия молодежи в культурном, экономическом, социальном и политическом развитии (ст.48). Очень важная норма содержится в ст. 8 Конституции Египта: общество основывается на социальной солидарности. Государство обязуется достичь социальной справедливости, предоставляя средства для достижения социальной солидарности с целью обеспечения достойной жизни для всех граждан, в порядке, определенном законом.

Также установлено, что государство обеспечивает равные возможности для всех граждан без дискриминации (ст.9). Таким образом, Конституция Египта провозглашает высокий уровень социальной защиты. Однако удастся ли его достичь в ближайшее время, в этом заключается основной вопрос.

Конечно, касаясь характеристики социального государства в первую очередь обращают внимание на право на труд, занятость, возможности защиты трудовых прав посредством коллективных действий.

Всегда ранее подчеркивалось, что только в социалистических конституциях закреплялось право на труд. Однако анализ конституций зарубежных стран опровергает этот тезис. Конституция Японии: все имеют право на труд и обязаны трудиться. Заработная плата, рабочее время, отдых и другие условия труда определяются законом. Эксплуатация детей запрещается (ст.27). Конституция Испании [5]: все испанцы обязаны трудиться и имеют право на труд, на свободный выбор профессии или рода деятельности, на продвижение по службе, а также на заработную плату, достаточную для покрытия своих потребностей и потребностей своей семьи, не допуская ни в коем случае дискриминации по полу. Закон регулирует права и обязанности трудящихся (ст.35). В новой Конституции Египта содержится целый спектр прав, посвященных правовому статусу трудящихся. В ст. 12 предусмотрено, что труд – это право, обязанность и долг, гарантированный государством. Принудительный труд запрещен,

кроме случаев, когда он предусмотрен законом и в целях исполнения государственной службы в течение определенного времени и в обмен на справедливое вознаграждение без противоречия основным правам человека. В ней закреплены даже права рабочих: государство обязуется защищать права рабочих и работает в направлении создания сбалансированных трудовых отношений между двумя сторонам производственного процесса. Оно обеспечивает средства для коллективных переговоров и работает в направлении защиты работников от рисков работы, обеспечивает соблюдение условий профессиональной безопасности и здоровья и запрещает незаконное увольнение. Всё вышеперечисленное регулируется законом (ст.13). Зафиксировано право на забастовку: мирные забастовки – это право, которое регулируется законом (ст.15).

Конституция Японии гарантирует право трудящихся на создание организаций, а также право на коллективные переговоры и прочие коллективные действия (ст.28). В соответствии со ст.36 Конституции Испании закон регулирует особенности правового статуса профессиональных корпораций, а также профессиональную деятельность членов этих корпораций. Внутренняя структура и деятельность этих корпораций должна строиться на демократичной основе. Установлено также, что закон гарантирует право на коллективные трудовые споры между представителями трудящихся и предпринимателями, а также правовую силу их соглашений. Признается право трудящихся и предпринимателей на трудовой конфликт. Закон, регулирующий осуществление этого права, независимо от установления необходимых ограничений, предусматривает гарантии, необходимые для обеспечения деятельности жизненно необходимых для общества служб (ст.37). Согласно ст. 40 государственные власти создают благоприятные условия для социального и экономического развития, а также для более справедливого распределения региональных и частных доходов, в рамках политики по стабилизации экономики. Будет осуществляться также особая политика по обеспечению полной занятости. Государственные власти поддерживают политику, обеспечивающую получение профессиональной подготовки и переподготовки: заботятся о безопасности и гигиене труда, гарантируют необходимый отдых, посредством ограничения рабочего дня, оплачиваемых периодических отпусков, развития соответствующих центров. В статье 52 Конституции Испании предусмотрено, что закон регулирует порядок создания и деятельность профессиональных

организаций, содействующих защите экономических интересов своих членов. Их внутренняя структура и их деятельность должны быть демократическими.

Обратим внимание на положения Конституции Египта. Согласно статье 42 рабочие имеют долю в управлении проектами и доходами. Они обязуются развивать производство и исполнять план в своих производственных подразделениях согласно закону. Поддержание средств производства – это национальная обязанность. Представители рабочих в советах подразделений государственного сектора составляют 50 процентов от количества избранных членов. Их представительство в советах компаний государственного сектора осуществляется в соответствии с законом. Закон регулирует представительство мелких фермеров и ремесленников, которое составляет не менее 80 процентов в советах директоров сельскохозяйственных, промышленных и торговых кооперативов.

Особое внимание в Конституции Испании уделено инвалидам (статья 49): государственные власти проводят, по отношению к лицам, ослабленным в их психических, сенсорных и физических способностях политику по профилактике, лечению и интеграции в общество, оказывая им специальную помощь и специальную защиту в осуществлении ими прав, предусмотренных для всех граждан. Вообще здесь заметим, что Конституция Испании отличается в лучшую сторону и по другим направлениям социальной защиты граждан. Так, согласно статье 50 государственные власти гарантируют посредством предоставления пенсий, достаточных размеров и периодически индексируемых, минимальный экономический уровень граждан в старости. Власти способствуют также их благополучию, независимо от семейных обязанностей, посредством системы социальных служб, предназначенных для разрешения их специфических проблем в области здоровья, жилья, культуры и досуга. В Конституции уделено внимание защите прав потребителей: государственные власти гарантируют защиту потребителей и пользователей, обеспечивая действенными способами их безопасность, здоровье, а также их законные экономические интересы. Государственные власти способствуют распространению информации среди потребителей и пользователей, а также их просвещению, поощряют их организации и осуществление их права обращаться к властям в соответствии с условиями, предусмотренными законом. В соответствии с положениями предыдущих пунктов, закон регулирует внутреннюю торговлю и порядок выдачи

разрешения на производство товаров (статья 51). В Конституции Египта предусмотрено создание государством служб социального обеспечения.

Все граждане, которые имеют доступ к системе социального обеспечения, имеют право на социальное обеспечение для достойной жизни, если они неспособны обеспечивать себя и свои семьи в случае потери трудоспособности, пожилого возраста или безработицы. Государство работает в направлении достойных пенсий мелким фермерам, сельскохозяйственным рабочим, охотникам и неофициальным сотрудникам в соответствии с законом. Страховые и пенсионные фонды являются частными организациями и пользуются всеми формами защиты, которые предоставляются государственным фондам. Вместе с доходами они являются правом бенефициаров. Они должны инвестироваться добросовестно и управляться независимым органом, в соответствии с законом. Государство гарантирует фонды для страхования и пенсий (статья 17).

Предметом конституционного регулирования является образование. Согласно ст. 24 Конституции Бельгии [1] образование свободно; любые превентивные меры запрещены; преследование за правонарушения регулируется только законом или декретом. Сообщество обеспечивает свободу родителей в выборе образования для своих детей. Сообщество организует образование, которое является нейтральным. Нейтральность подразумевает, в частности, уважение философских, идеологических и религиозных взглядов родителей и учащихся.

В соответствии с Конституцией Японии все имеют равное право на образование в соответствии со своими способностями в порядке, предусмотренном законом. Все должны, в соответствии с законом, обеспечить прохождение обязательного обучения детьми, находящимися на их попечении. Обязательное обучение осуществляется бесплатно (ст.26).

Особо обратим внимание на положения ст. 25 Конституции Египта, согласно которой государство обязуется разработать всеобщий план искоренения алфавитной и цифровой неграмотности среди всех граждан всех групп. Оно обязуется разработать механизмы реализации с участием институтов гражданского общества в соответствии с определенным графиком.

В этой Конституции предусмотрена редкая для такого уровня актов норма: государство обязуется выделять процент правительственных

расходов, в размере не менее 4% ВВП, на образование. Он подлежит постепенному увеличению до достижения мирового уровня (ст.19).

Безусловно, что помимо указанных норм в зарубежных конституциях есть положения, посвященные защите права собственности, как основе социального благополучия (статья 29 Конституции Японии), (статья 33 Конституции Испании, в ней подчеркивается, что социальная функция ограничивает содержание права частной собственности).

Особое внимание уделено семье как оплоту общества. В социальном государстве власть обязана заботиться о здоровье своих граждан. В Конституции Испании признано право на охрану здоровья. К ведению государственных властей относится организация и руководство общественного здравоохранения, посредством проведения профилактических мер, а также необходимых услуг и помощи. Закон устанавливает соответствующие права и обязанности. Государственные власти развивают санитарное просвещение, физкультуру и спорт и содействуют также правильному использованию досуга (статья 39).

Основным источником выполнения социальных обязательств являются налоги. Поэтому в конституциях этому уделяется внимание. В соответствии со статьей 38 Конституции Египта система налогообложения и других государственных сборов нацелена на развитие государственных ресурсов, достижение социальной справедливости и экономическое развитие. Уделено внимание сбережениям, которые определены как национальная обязанность, которая защищается и поощряется государством. Государство охраняет сбережения в соответствии с законом (статья 39).

Отметим, что принцип социального государства закреплен во многих других конституциях. Часто обращаются к анализу содержания соответствующих положений, содержащихся в конституциях Германии (впервые в ней закреплено, что Германия – социальное государство), России, Венгрии, Португалии, Польши, Франции и других. Их опыт конституционного закрепления, особенно в новейших конституциях, на которые делались содержательные ссылки, поучителен для Республики Беларусь, в Конституции которой в 1994 году был зафиксирован статус нашего государства как социального. И хотя ряд формулировок по сравнению с конституционными текстами других государств в ней отсутствует, однако социальная политика руководства страны нацелена на максимально возможную, с учетом имеющихся ресурсов, реализацию социальных прав граждан.

Список использованных источников:

1. Конституция Королевства Бельгия [Электронный ресурс]: принята 17 февр. 1994 г. – Режим доступа: <http://www.krugosvet.ru/node/42737> – Дата доступа: 25.01.2016.
2. Конституция Японии [Электронный ресурс] : принята 7 окт. 1946 г. – Режим доступа: <https://ru.wikisource.org/wiki> – Дата доступа: 15.12.2015.
3. Конституция Арабской Республики Египет [Электронный ресурс] : принята 15 янв. 2014 г. – Режим доступа: <http://www.worldislamlaw.ru/?p=1377> – Дата доступа: 5.03.2016.
4. Конституция Королевства Испании [Электронный ресурс] : принята 27 дек. 1978 г. – Режим доступа: <http://www.domeuropa.eu/leys/23-fales/50-konstitucziya-ispanii?start=11> – Дата доступа: 01.02.2015.

