

Библиографический список

1. Штейн, Л. фон. История социального движения Франции с 1789 г. – С.-Пб.: Тип. А. М. Котомина, 1872. – 305 с.
2. Конституция Португальской Республики от 2 апр. 1976 г. // Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Изд. группа ИНФРА.М. – Норма, 1997. – С. 521-599.
3. Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Изд. группа ИНФРА.М. – Норма, 1997. – С. 701.
4. Конституция Турецкой Республики от 7 нояб. 1982 г. // Конституции зарубежных государств / Сост. В.Г. Тихиня, В.П. Серебренников. – 2-е изд., доп. – Минск: Право и экономика, 2014. – С. 259.
5. Конституция Ирландии от 29 дек. 1937 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1. / Под общ. ред Л.А. Окунькова. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – С. 814.
6. Там же.
7. Конституция Итальянской Республики от 22 дек. 1947 г. // Конституции зарубежных государств / сост. В.Г. Тихиня, В.П. Серебренников. – 2-е изд., доп. – Минск: Право и экономика, 2014. – С. 164.
8. Конституция Испании от 27 дек. 1978 г. / Конституции зарубежных государств / сост. В.Г. Тихиня, В.П. Серебренников. – 2-е изд., доп. – Минск: Право и экономика, 2014. – С. 126.
9. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. – 1/6032.
10. Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 27.12.2016. – 1/16792.

Липчанская Мария Александровна
**СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО КАК ФЕНОМЕН СОВРЕМЕННОЙ
ПРАВОВОЙ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Заведующая кафедрой конституционного права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, г. Саратов, Российская Федерация, lipchan_maria@mail.ru

Конституция Российской Федерации в ст. 7, относящейся к основам конституционного строя, провозглашает Российскую Федерацию социальным государством. Таким образом социальный характер России закреплен на самом высоком из возможных уровней и в рамках существующего конституционно-правового пространства подвергнут сомнению быть не может. Вместе с тем, вполне очевидно, что подобная конституционная норма может остаться простой декларацией, если не будет сформировано четкое понимание: что такое «социальное государ-

ство»? Каковы критерии признания государства социальным? Наконец, какой объем социальных прав позволяет говорить о социальном характере государства? Актуальность данных вопросов для России особенно обострилась в последние годы в условиях постоянно снижающегося жизненного уровня населения при одновременном снижении некоторых их социальных прав и гарантий. Для ответа на эти вопросы представляется необходимым обратиться к сущности социального государства.

С исторической точки зрения социальное государство – это феномен отчасти XIX и, в большей степени, XX столетий. Концепция социального государства возникла, с одной стороны, как результат развития буржуазных отношений, повышения производительности труда, позволивших создавать избыточный продукт, который мог быть направлен на социальное обеспечение нуждающихся слоев населения, а, – с другой как ответ на мировое революционное и стачечное движение, а также появление целого ряда социалистических государств (которые, кстати, далеко не все и не всегда были социальными).

В этом разрезе классическое определение социального государства выглядит следующим образом: конституционным социальным государством является вид буржуазного, демократического, правового государства, которое выражает интересы широких слоев общества и по воле этого общества оказывает помощь отдельным гражданам, не способным по объективным причинам обеспечить свое благосостояние [1, с. 3]. В рамках такого подхода социальная сущность государства сводится только к поддержке социально незащищенных слоев населения.

Однако в современных условиях понятие социального государства трактуется уже, как правило, намного шире. Так, вышеупомянутая уже ч. 1 ст. 7 Конституции Российской Федерации не просто указывает на социальный характер российского государства, но и подчеркивает, что его политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Данная политика, таким образом, выступает целью существования социального государства [2, с. 98]. Соответственно, «социальным является государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности» [3, с. 34]. Вполне очевидно, что в рамках подобной трактовки функции социального государства не сводятся к предоставлению только мер социальной поддержки, а включают в себя реализацию гораздо более широкого спектра социальных услуг – в области образования, здравоохранения, культуры и т.д. Социальная поддержка (социальная защита) выступает лишь одной из составляющих социального государства, что, собственно

говоря, непосредственно вытекает из ч. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации, согласно которой в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Однако, и, определившись, таким образом, с сущностью социального государства, мы все еще не можем в полной мере выявить его пределы. Каковы должны быть объемы, предоставляемой социальным государством мер социальной поддержки? Должны ли они предоставляться только нуждающимся либо всем гражданам страны в гарантированных минимальных пределах (так называемый «безусловный базовый доход»)? Должны ли услуги в области здравоохранения предоставляться всем в полном объеме на бесплатной основе – либо должен существовать какой-то их максимальный предел? Какой уровень образования – начальный, общий, высший и т.д. должен гарантироваться всем гражданам страны без исключения? Ответы на подобные вопросы могут очень существенно менять границы социального государства.

При этом нельзя не отметить, что многие специалисты предостерегают от чрезмерно широкого спектра предоставления социальных услуг. Так, например, И.А. Алебастрова указывает, что «безбедная жизнь на пособия весьма достойного размера неизбежно становится привлекательной для все большего количества людей, в том числе вполне трудоспособных. Государство же, с одной стороны, вынуждено ориентироваться на реципиентов пособий как на значительный слой избирателей, давая им все больше и больше обещаний, а с другой – социальная перераспределительная деятельность становится привлекательной и для государственного механизма, так как усиливает его роль в обществе, выступая поводом и к его количественному разрастанию, и к укреплению его полномочий» [4]. Более того, при чрезмерном увлечении социальной функцией государство может перерасти из социального в так называемое патерналистское – вид административного (бюрократического) государства, в котором господствующий класс управленцев отнимает у общества часть производимого им продукта и распределяет его по своей воле между населением, обеспечивая себе экономическое, политическое и духовное господство над обществом [5, с. 147-164]. Патерналистское государство вполне может обеспечивать достаточно высокий уровень социальных гарантий своим гражданам (хотя и не обязательно будет это делать), но ценой за это становится, как правило, ограничение личных и,

особенно, политических прав и свобод, запрет на свободное предпринимательство и т.п.

С приведенными выше доводами нельзя не согласиться. Однако, с нашей точки зрения, не менее опасным выглядит и противоположный подход – чрезмерное уменьшение границ социального государства, отказ от гарантирования каких-либо даже минимальных выплат и иных социальных благ, если это не позволяет финансовое состояние страны. Так, к примеру, Арановский К.В., Князев С.Д. и Хохлов Е.Б. полагают, что в настоящее время «Россия не в том положении, чтобы обнадёживаться затратными социальными правами» [6, с. 90]. При этом в качестве доводов в пользу данной позиции они отмечают наличие серьезных финансовых проблем в стране и, частности, значительный дефицит Пенсионного фонда Российской Федерации, требующий, по их мнению, не просто повышения пенсионного возраста (статья была опубликована в 2012 году), а полного перекалывания пенсионного бремени на самих граждан [6, с. 84].

Такая позиция уважаемых специалистов видится нам отнюдь не беспорной. Сама по себе привязка объема социальных прав к финансовым возможностям государства видится нам весьма и весьма опасной. Как в таком случае мы сможем определить: имеются ли у государства «необходимые» для обеспечения определенного объема социальных прав финансовые ресурсы или нет? Особенность российской финансовой системы, как известно, заключается в том, что максимальный объем всех доходов государства сосредотачивается в федеральном бюджете и затем перераспределяется между бюджетами нижестоящих уровней [7, с. 239-240]. Таким образом, вся полнота финансовой власти сосредоточена в настоящее время на федеральном уровне, при этом, федеральный центр с начала нулевых годов демонстрирует стремление перекалывать наиболее финансовоемки обязательства (прежде всего, социального характера) на субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, не всегда обеспечивая их достаточными ресурсами [8, с. 25-26]. В таких условиях федеральному центру несложно создать, к примеру, искусственный дефицит финансовых средств, выделяемых на образование (просто не выделяя в достаточном объеме их в виде межбюджетных трансфертов) и, на этой основе, уменьшить предоставление соответствующих социальных услуг. Соответственно, закрепление в рамках законодательства и проводимой государственной политики подхода, согласно которому объем предоставляемых гражданам социальных прав определяется объемом «свободных» финансовых ресурсов,

способно в итоге не просто выхолостить идею социального государства, но вообще свести ее к нулю.

Между тем, в упомянутой выше работе Арановский К.В., Князев С.Д. и Хохлов Е.Б. прямо утверждают, что происхождение, состав и объем социальных прав «не просто допускают их сокращение вплоть до «ничего», но и понуждают себя сократить, когда исполнение их невозможно или нецелесообразно, когда это будет решено в правомерной законодательной, бюджетной, договорной или в административной процедуре» [6, с. 87]. Остается непонятным: как указанные авторы представляют себе реализацию подобной меры в Российской Федерации в соотношении с социальным характером российского государства? Возможно, они полагают, что для решения проблемы достаточно будет лишь указать в законе о бюджете на соответствующий год, что «в связи с отсутствием необходимых финансовых ресурсов действие ст. 7 Конституции Российской Федерации на год приостанавливается»? Конечно, вышеупомянутая нами конструкция является не более, чем доведением ситуации до абсурда. Однако, нельзя не отметить, что она, тем не менее, напрямую вытекает из приведенных выше рассуждений.

С учетом указанных обстоятельств, с нашей точки зрения, не финансовые возможности государства должны определять его параметры как социального, а ровно наоборот. Совершенно верно указывают В.В. Невинский и Н.Я. Гринчинко на необходимость постановки вопроса на современном этапе в Российской Федерации *о финансово-правовых основах реализации конституционных норм* [9, с. 17]. Конституционные нормы, устанавливающие социальные права *должны обеспечиваться* соответствующими финансовыми ресурсами, в противном случае, при формальном их сохранении в правовом поле они превращаются в декларативные.

Конкретные объемы их наполнения, безусловно, могут различаться, однако не должны быть менее определенных установленных минимальных параметров. При этом сами эти параметры должны базироваться на рекомендациях международных организаций и быть сопоставимы с вещами по уровню социального развития государствами мира¹.

¹ Сопоставимость в данном случае не означает точного соответствия. К примеру, расходы на образование в бюджете Российской Федерации на 2019 год составляют 4,1%, что значительно меньше, чем в развитых государствах мира. При закреплении в российском законодательстве нормы, что расходы на образование не могут составлять, к примеру, менее 10%, их реальный объем мог бы увеличиваться и уменьшаться в зависимости от экономической ситуации в стране, но не был бы ниже указанного предела.

А вот в чем мы не можем не согласиться с Арановским К.В., Князевым С.Д. и Хохловым Е.Б., так это в том, что «российская Конституция (не в пример некоторым) не предрешает ни точного их (*социальных прав – прим. авт.*) содержания, ни объема» [6]. Противоположен лишь наш вывод из этого тезиса: если указанные авторы полагают, что он позволяет российскому государству сколь угодно уменьшать объем социальных прав, то, по нашему мнению, он свидетельствует о необходимости в перспективе изменений и конкретизации соответствующих норм российской конституции.

Библиографический список

1. Денисов, С.А. Социальное или патерналистское государство / С.А. Денисов // Конституционное и муниципальное право. – М., 2017. – № 7. – С. 3-9.
2. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М.П. Авдеевкова, А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына [и др.]; рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Статут, 2013. – 688 с.
3. Бархатова, Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Е.Ю. Бархатов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. – 272 с.
4. Алебастрова, И.А. Социальное государство: белые одежды голого короля или платье для Золушки? / И.А. Алебастрова // Конституционное и муниципальное право. – М., 2008. – № 20.
5. Денисов, С.А. Общая теория административного государства / С.А. Денисова. – Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2010. – С. 147-164.
6. Арановский, К.В. О правах человека и социальных правах / К.В. Арановский, С.Д. Князев, Е.Б. Хохлов. // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 4. – С. 61-91.
7. Пешкова, Х.В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства : моногр. / Х.В. Пешков. – М.: Инфра-М, 2018. – 315 с.
8. Липатов, Э.Г. Конституционно-правовое регулирование разграничения полномочий в РФ как способ реализации распределительной политики / Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 7. – С. 22-27.
9. Невинский, В.В. К вопросу о «двойных» стандартах финансово-правового регулирования реализации конституционных норм в социальной сфере / В.В. Невинский, Н.Я. Гринчинко // Конституционное и муниципальное право. – М., 2015. – № 4. – С. 15-18.