

## Раздел IV. СОЦИАЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИЯ. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПАРТНЕРСТВА: ГОСУДАРСТВО — ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

### Конституция и социальное государство

*Экспертное мнение В.Е. Чиркина*

Социальное государство как факт или цель является одним из новых постулатов современного конституционализма. Правда, пока что этот тезис содержится в меньшинстве конституций стран мира, включая российскую Конституцию (ст. 7), но развитие общественной мысли, законодательства и практики идет по этому пути. Концепция и конституционное положение о социальном государстве неразрывно связаны с особой — социальной — функцией современного демократического и правового государства, хотя и не везде такая деятельность государства привела к созданию государства особого рода — социального государства.

Зачатки элементов социальной деятельности государства известны с времен глубокой древности, ибо государство возникало в том числе и для решения «общих дел» сообщества людей. В деспотиях Востока строились оросительные системы, в древнем Риме государство законами в какой-то мере ограничивало своеволие хозяев (рабов запрещалось убивать), в средневековом мусульманском праве действовали дожившие до наших дней закят (5-процентный налог с имущества богатых в пользу бедных) и рибха (запрет ростовщических процентов), в Новое время стало появляться социальное законодательство (прежде всего связанное с наемным трудом). Правда, в прошлом меры помощи неимущим рассматривались скорее как персональная благотворительность властвующих или поддержка со стороны сообщества (например, мусульманской уммы), а не как обязанность государства. Постепенно возникали и зародыши идеи о социальном государстве. Их можно найти в сочинениях античных мыслителей о справедливом государстве, некоторые исследователи видят их в работах 1660-х годов одного из основателей исторической школы права Самуила Пуфендорфа. Однако ни тогда, ни в последующие столетия не было ни оформленной идеи, ни тем более разработанной концепции и практики социального государства. Фактически почти до XX века на Западе господствовали взгляды о государстве-охраннике, «государстве-ночном стороже», которое не должно было вмешиваться в экономические и социальные отношения. Вместе с тем экономическая мощь государства постоянно возрастала, усиливалось его регуляционное воздействие на различные стороны общественных отношений. В обществе получали развитие идеи социальной солидарности и социальной справедливости.

Все это создавало экономические, социальные, идеологические предпосылки для постепенного формирования концепции социального государства, хотя в конституциях это словосочетание появилось только в 1949 г.

Концепция социального государства (она постоянно развивается и, видимо, не может быть завершена во всех ее элементах, ибо возникают новые взгляды, как и сам факт создания социального государства в соответствии с уровнем достигнутого научно-технического и социального прогресса (он тоже изменяется) — явление нашего времени. Оба эти события (создание концепции и факт формирования социального государства, хотя теория опережала практику) относятся к периоду после Второй мировой войны и послевоенного развития экономики и социального законодательства. Определенным показателем в развитии концепции социального государства может служить появление идей государства благоденствия (хотя это нечто иное, чем социальное государство) и новая социальная политика того времени, формировавшаяся в условиях демократических перемен в мире и в значительной степени под давлением трудовых слоев населения «снизу».

Современная концепция социального государства складывалась постепенно. Ее зачатки относятся, видимо, ко второй половине XIX века, что было связано, с одной стороны, с условиями демократического подъема во время и после революций 1848 г. в Европе, когда впервые на политическую арену вышел рабочий класс с социально-экономическими требованиями (правда, только с лозунгом права на труд и соответствующую оплату), а с другой стороны, обусловлено научными поисками левогегельянцев (особенно в Германии), которые преодолели рамки «чистой» философии о воплощении абсолютного духа в государство и обратились к социальным проблемам государственности. Одни из них заявили, что путь к лучшему будущему идет через диктатуру пролетариата и создание социалистического государства, которое обеспечит построение бесклассового коммунистического общества всеобщего фактического равенства и затем само отомрет (К. Маркс, Ф. Энгельс и их сторонники). Другие, опираясь, в том числе на идеи раннего христианства (христианский социализм), стали разрабатывать вопросы о государственном регулировании социальных отношений, противопоставляя это тезису государственного невмешательства. Видимо, одним из первых, кто стал выдвигать идеи, созвучные с элементами концепции социального государства, был немецкий социолог, государствовед и правовед Людвиг фон Штейн. В работах о социальном движении во Франции после революции 1789 г. (1850 г.) и в книге о будущем государства и права (1876 г.) он писал, что государство должно использовать достигнутый прогресс для всех членов общества и поднять обездоленные классы до уровня богатых и сильных. Положения о социальных правах и о социальных обязанностях государства в конце XIX — начале XX веков развивали немецкий исследователь А. Вагнер, австрийский юрист Ю. Офнер, американский государствовед В. Вильсон (он, правда, писал лишь об обязанности государства создать всем равные условия (шансы) и поддерживать определенный уровень жизни), французский конституционалист Л. Дюги, выдвигавший концепцию «государства-добра»<sup>2</sup>. Как отмечают исследователи, в разработке проблем социального государства позже участвовали также А. Абендрот, Г. Геллер, Т. Маршалл, Ф. Нойманн, в какой-то мере были использованы идеи английского экономиста Д.М. Кейнса о вмешательстве государства в экономику. В российской дореволюцион-

<sup>2</sup> См.: Честнов И.Л. Легитимность как критерий социального государства в эпоху постмодернизма // Социальное правовое государство. Вопросы теории и практики. Материалы межвузовской научно-практической конференции 21 июня 2003 г. СПб., 2003. С. 60; Егоршина О.П., Семенов О.В. Становление и развитие идеи социального государства // Там же. С. 78-79; Болотина Е.В. Истоки и эволюция представлений о социальном государстве // Там же. С. 80-81; Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Пер. с франц. М., 1908.

ной литературе идеи социальных прав и достойного существования человека в наиболее отчетливой форме выражал государствовед П.И. Новгородцев (1909 г.)<sup>3</sup>. Хотя при создании марксистско-ленинской<sup>4</sup> концепции социалистического государства и, с другой стороны, при формировании концепции социального государства, видимо, не ставилась специальная задача противопоставить их, но в борьбе идей это получилось по существу так.

Считается, что среди основных законов идея социального государства впервые получила отражение в Веймарской конституции Германии 1919 г.<sup>5</sup> Ее называют нередко первой социальной конституцией (после Первой мировой войны конституции этого рода начали в единичном порядке заменять инструментальные конституции, содержавшие главным образом, а то и исключительно, статьи об органах государства, политических и личных (но не социально-экономических) правах человека и гражданина). В Веймарской конституции говорилось, что частная собственность должна «в то же время» служить общему благу (ст. 158), что человеку необходимо обеспечить достойное существование, было сказано о рабочих советах, содержалась глава об образовании. Однако еще до нее в 1917 г. была принята тоже на волне революционных событий Политическая конституция Соединенных Штатов Мексики (действует)<sup>7</sup>. Она провозглашала необходимость «непрерывного улучшения экономического, социального и культурного уровня жизни народа», говорила о «более справедливом распределении доходов и богатств», о социальной справедливости и социальной ответственности (ст. 3, 25)<sup>8</sup>. Социальные положения (социальная справедливость, «недопустимость концентрации собственности в руках немногих индивидов» — ст. 45) содержались в Конституции Ирландии 1937 г.<sup>9</sup>, принятие которой было связано с борьбой за укрепление независимости от Великобритании.

После Второй мировой войны первыми конституциями, имевшими отчетливо выраженный социальный характер, были конституции Франции 1946 г. (не действует, кроме преамбулы, где содержатся положения о социально-экономических правах) и Италии 1947 г., провозглашавшая Италию республикой, основанной на труде (ст. 1). Нужно отметить также, что социальными конституциями, действовавшими до Второй мировой войны и после нее, были все советские конституции, начиная с Конституции РСФСР 1918 г., а затем и конституции других стран тоталитарного социализма («стран народной демократии»). Более поздние из них впервые провозглашали широкий объем социально-экономических прав граждан. Сами по себе идеи социализма и коммунизма, выраженные в этих конституциях, имели некоторые привлекательные стороны, особенно для трудового народа, однако эти конституции исходили из постулатов классовой борьбы, неравенства граждан-трудящихся и граждан-эксплуататоров, ликвидации частной собственности и «эксплуататоров», «диктатуры пролетариата». Государство тоталитарного социализма (особенно в его практической деятельности) по существу было антиподом социального государства, как оно понималось в доктрине западных стран.

Те или иные социальные положения содержатся теперь, хотя и в неодинаковом объеме, почти во всех конституциях, принятых после Второй мировой войны. Среди

<sup>3</sup> Новгородцев П.И. Кризис современного правосознания. М., 1909.

<sup>4</sup> Некоторые исследователи различают марксизм-энгельсизм и ленинизм-большевизм, хотя и подчеркивают их принципиальное сходство.

<sup>5</sup> Здесь и ниже указаны даты принятия конституций, а не вступления их в силу.

<sup>7</sup> См.: Конституции государств Америки. В трех томах. Т.1. М., 2006. В дальнейшем ссылки на конституции стран Латинской Америки даются по этому сборнику текстов.

<sup>8</sup> Некоторые из таких положений были внесены в мексиканскую Конституцию позже.

<sup>9</sup> См.: Конституции государств Европы. В трех томах. Т. 1. М., 2001. В дальнейшем ссылки на конституции стран Европы даются по этому сборнику текстов.

стран, освободившихся в те времена от колониальной зависимости, они, видимо, наиболее отчетливо были выражены в Конституции Индии 1949 г. Она говорит о «праве на защиту от эксплуатации», о том, что «государство должно обеспечить социальный порядок, способствующий благосостоянию народа» (ст. 38), что государство стремится свести к минимуму неравенство в доходах, а собственность и минеральные ресурсы должны служить общественным интересам. Сказано об обязанности государства поднимать уровень питания и уровень жизни, о том, что не должно быть концентрации богатства во вред общественным интересам и т.д.<sup>10</sup> В наше время социальные положения есть в самых разных конституциях Европы (Польши 1997 г., Румынии 1991 г., Швейцарии 1999 г. и др.), Азии (Сирии 1973 г.<sup>11</sup>, Йемена 1995 г. в ред. 2002 г.<sup>12</sup>, Афганистана 2004 г.<sup>13</sup>, Ирака 2005 г.<sup>14</sup> и др. (в некоторых из этих стран они сопровождаются тезисами об арабском социализме), в конституциях стран Африки (Египта 1971 г. в ред. 1980 и 2007 годов<sup>15</sup>, Гвинеи 1990 г.<sup>16</sup>, Эфиопии 1994 г.<sup>17</sup> и др.), Латинской Америки (Бразилии 1988 г., Колумбии 1991 г., Чили 1980 г. и др.). Правда, в ряде конституций стран Востока такие положения сформулированы как руководящие принципы политики для правительства. Их ценность бесспорна, но такие положения рассматриваются обычно как ориентация для органов власти, а не как гарантии социальных прав индивида и как правило не защищаются судами (защищаются права, производные от этих принципов). Социальные положения есть и в основных законах (основных низамах) стран мусульманского фундаментализма (низамы — это октроированные монархами акты, они имеют форму и содержание конституций, но все же подлинной конституцией считается Коран). В них говорится о социальной справедливости (ст. 14 Основного низама ОАЭ 1996 г.). В Саудовской Аравии «священной» объявлена не частная собственность, как было в Европе, а публичная, считающаяся достоянием уммы (мусульманского сообщества), говорится, что собственность, капитал и труд составляют основы экономической и социальной жизни (ст. 17 Основного низама 1992 г.)<sup>18</sup>. Правда, большинство таких положений в странах мусульманского фундаментализма относятся к «правоверным» — членам уммы. Нет или почти нет (кроме положений о частной собственности) норм социального характера в старых «инструментальных» конституциях (США 1787 г., Норвегии 1814 г.), но в США существует социальное федеральное законодательство и законодательство штатов, основная часть государственного бюджета идет на социальные нужды (что далеко не так во многих государствах, в конституциях которых есть положения о социальном государстве), а так называемый норвежский социализм известен — в Норвегии средняя ежемесячная пенсия в пересчете на рубли составляет более 60 тыс. руб. (приблизительно в 15 раз больше средней российской).

Нет необходимости цитировать другие положения конституций и говорить о социальных мероприятиях государства, находящих свое выражение в том числе в социальном законодательстве (регулирование труда и его оплаты, законность определенных забастовок, роль профсоюзов, государственные пенсии, государственное и муници-

<sup>10</sup> Конституция Индии // Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия. М., 2006.

<sup>11</sup> Постоянная Конституция Сирийской Арабской Республики // Ас-Саура. Дамаск, 1973 (на араб.яз.).

<sup>12</sup> The Constitution of the Republic of Yemen. Б/м. 2002.

<sup>13</sup> Afganistan Constitution. Kabul, 2004.

<sup>14</sup> Iraqi Constitution. Baghdad, 2005.

<sup>15</sup> Modernizing the Constitution of Egypt. Ministry of Information. Cairo, 2007.

<sup>16</sup> Projet de Loi fondamentale// Hogoуа special. 1990. № 3533. Проект на референдуме был принят.

<sup>17</sup> The Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia. Addis Ababa, 1994.

<sup>18</sup> The Basic Law of Government. Hilight of Development. Riyadh, 1993.

пальное образование, медицинское обслуживание и др.). Из сказанного видно, что те или иные социальные положения — составная часть действующих конституций в самых различных регионах мира. В той или иной степени современные конституции — социальные конституции, а социальные меры общего характера (в виде социальных услуг всему населению) или некоторые социально адресные меры (по социальной защите некоторых слоев населения — престарелых, детей, инвалидов, безработных и т.д.) в какой-то мере присущи, видимо, почти всем государствам. Однако возникают вопросы: являются ли все такие основные законы конституциями социального государства, насколько они соответствуют этой концепции и какова существующая практика их применения? Для ответа на эти вопросы необходимо попытаться прежде всего установить признаки социального государства, а для данной работы по конституционным проблемам — определить основные юридические индикаторы социального государства.

Словосочетание «социальное государство» для характеристики данной разновидности существующего государства впервые появилось в Конституции (Основном законе) ФРГ 1949 г. Позже оно вошло в конституции Франции 1958 г., Испании 1978 г., Румынии 1991 г., Словении 1991 г., Украины 1996 г., в конституции латиноамериканских стран — Колумбии 1991 г., Перу 1993 г., Эквадора 1998 г., Венесуэлы 1999 г., ряда других стран. Есть этот термин в ст. 7 Конституции РФ 1993 г. Во многих новейших европейских конституциях (например, Польши 1997 г., Финляндии 1999 г., Швейцарии 1999 г.) его, однако нет, хотя социальные положения в них присутствуют в большом объеме<sup>19</sup>. Содержание этого термина во многих конституциях не раскрывается. Обычно лишь констатируется, что данное государство — социальное (правда, в дальнейших статьях обычно назван более или менее полный объем социально-экономических прав, присущих современным условиям, говорится о некоторых мерах адресной социальной защиты). В отличие от многих стран, где в основных законах присутствует лишь словосочетание «социальное государство», в Конституции РФ его содержание определено, правда, лишь через целеполагание: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7). О реализации этих положений говорится ниже.

В современной российской и зарубежной литературе по вопросу о сущности социального государства существуют неодинаковые взгляды, различны и определения социального государства. Некоторые авторы считают, что социальное государство аналогично «государству (всеобщего — В.Ч.) благоденствия»<sup>20</sup> (welfare state), иногда говорят, что последний термин — это английский вариант первого<sup>21</sup>. Другие усматривают сходство социального государства с «трудовым государством (основанном на труде) — workfare state (этот труднопереводимый на русский язык неологизм не является точным термином, он появился скорее как игра слов, для противопоставления термину welfare state, чтобы показать, каким на деле должно быть современное государство)<sup>22</sup>, третьи говорят, что «проблематика социального государства в новом контексте постмодернизма перемещается в плоскость легитимного государства»<sup>23</sup>,

<sup>19</sup> Правда, в Конституции Польши говорится о государстве, осуществляющем принципы социальной справедливости.

<sup>20</sup> Торлопов В.А. Политико-социологические основы создания и развития социального государства. Автореферат. СПб, 1997. С. 8.

<sup>21</sup> Честнов И.Л. Указ.соч. С. 60-61.

<sup>22</sup> Содержание термина workfare state не ограничивается вопросами труда, имеются другие составляющие, в том числе распределение общественных благ (утверждается, что такое государство должно обеспечивать только основные нужды человека — прожиточный минимум, образование, здравоохранение, инфраструктуру, но человек сам должен проявлять максимум заботы о себе и своей семье).

<sup>23</sup> Честнов И.А. Указ.соч. С.62-63.

четвертые, констатируя, что «золотое тридцатилетие» государства благоденствия давно закончилось, предлагают вместо него «селективное (выборочное, — В.Ч.) государство благосостояния, говорят о передающем, перемещающем социальные блага<sup>24</sup>, «взмешивающем государстве» (transfer state, churning state), называя его «идеальным типом государства»<sup>25</sup> и т.д. В настоящее время общая идея такого подхода к социальному государству в науке европейских стран заключается в утверждении, что социальное государство сопряжено с введением демократии в сферу экономических и социальных отношений (презюмируется, что в области политики демократия существует уже давно)<sup>26</sup>. В российской литературе имеется пространное определение социального государства, куда наряду с существенными признаками включены формулировки общего характера: «социальное государство — это демократическое правовое государство», «самостоятельный тип правового государства», оно устанавливает оптимальные взаимоотношения личности, коллектива и государства, это «наиболее целесообразный способ соединения власти и свободы», оно обеспечивает «минимум социальных рисков» и т.д.<sup>27</sup>

Пытаясь выявить конституционные индикаторы социального государства, на наш взгляд, важно констатировать, что социальное государство это, прежде всего, активное, интервенционистское, «помогающее» регуляционное государство, вмешивающееся в сферу социально-экономических отношений и отношений в области культуры, духовной жизни, а в результате и в сферу политики в конечном счете в общих (общественных) целях, хотя и не всегда на деле равно соблюдающее (и по своему положению не могущее одинаково соблюдать) интересы всех слоев общества и индивидов. Любое государство занимается «общими делами» (такие замечания есть и у К. Маркса, несмотря на его неизменный акцент на классовость государства), но оно выражает также и, пожалуй, прежде всего, интересы социальных слоев и индивидов, доминирующих в обществе экономически, политически и духовно, которые вследствие этого по общему правилу оказывают наиболее сильное давление на юридически и до определенной степени фактически независимую государственную власть, хотя в известных ситуациях решающим может оказаться давление других слоев и под их воздействием государственная власть может осуществлять иные социально-экономические меры. Последние могут противоречить некоторым интересам доминирующих слоев общества, но в конечном счете они необходимы и им, ибо снимают социальную напряженность, которая может привести к непредсказуемым последствиям. Люди по естественным и иным причинам не равны, в обществе всегда будут более передовые (с точки зрения их обеспеченности, политического и духовного влияния на общество) слои населения и индивиды, до уровня которых стремятся подняться другие (вряд ли можно реализовать в обозримом будущем, хотя и благородную, но утопическую идею о коммунизме и всеобщем равенстве людей). В результате в асимметричном обществе (а оно всегда асимметрично) происходит борьба, соревновательность различных групп и индивидов. Без такой соревновательности в обществе могли

<sup>24</sup> Розанваллон П.. Новый социальный вопрос. Переосмысливая государство всеобщего благосостояния / Пер.с франц. М., 1997. С. 70, 85, 90 и др.; Dufourcq N. L'Etat: providence selective // Notes de la Fondation Saint-Simon. 1994. С. 7-8.

<sup>25</sup> Buchanan J. The Political Economy of the Welfare State. Stockholm, 1988. P. 7.

<sup>26</sup> Borgetto M., Lafore R. La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France. 2000.

<sup>27</sup> Волгин И.А., Гриценко Н.Н., Шарков Ф.И. Социальное государство. Учебник. М., 2003. С. 20.

бы быть утрачены некоторые стимулы к развитию. Современное социальное государство должно своими средствами обеспечивать этот процесс и помогать в этом, выравнивая условия жизни различных социальных и иных групп и индивидов. Государство не должно, да в конечном счете объективно и не может, принудительными мерами насаждать порядки, которые не соответствуют естественным тенденциям развития общества (такие попытки, даже если они и продолжались иногда несколько десятилетий на различных континентах планеты, в том числе и в виде провозглашения «государства социалистической ориентации» в некоторых странах Азии, Африки и Латинской Америки пока что не удалась).

Суть вспомогательной и регулирующей роли социального государства состоит не в насаждении «сверху» нового строя, противоречащего естественным тенденциям развития общества, а в поддержке таких тенденций, в обеспечении различными методами условий и процесса повышения качества жизни общества, его определенных групп населения и самого человека, в обеспечении такого уровня жизни, который считается достойным в международном сообществе, но учитывает конкретные условия данной страны, обычаи и традиции ее народа, реальные экономические возможности общества и данной государственной власти. Ясно, что нельзя подходить с одной и той же меркой к странам Тропической Африки и Скандинавии, высокоразвитым странам Запада и Азии и даже государствам Восточной Европы и России. Поэтому с точки зрения экономических данных критерии для оценки факта существования социального государства могут быть неодинаковыми. Экономико-социальные признаки социального государства, например, в Швеции могут быть иными, чем, скажем, в России, но, на наш взгляд, конституционные постулаты такого государства на данной стадии развития цивилизации<sup>28</sup> должны иметь в принципе общий характер.

Для того, чтобы уяснить юридическую природу социального государства, необходимо, с одной стороны, вычленив его основные признаки с учетом того, как они отражаются в законодательстве (прежде всего в конституциях), а, с другой стороны, посмотреть на реализацию этих признаков на практике, к чему мы и обратимся. Одним из первых положений, относящихся к современной концепции социального государства и включенных в конституции, было, видимо, положение о социальной функции частной собственности. Впервые оно прозвучало в немецких конституциях — Веймарской 1919 г. и более определенно — ФРГ (Западной Германии) 1949 г. Вместо прежнего тезиса о «священной и неприкосновенной» частной собственности (ст. 17 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г.) в конституциях появились формулировки: собственность обязывает, частная собственность должна служить общественным интересам, общей пользе. Отчасти в связи с этой идеей еще до ее массового конституционного выражения (а скорее на основе общественного правосознания) после Второй мировой войны в Европе, да и в некоторых странах Востока (например, в Японии), в Африке (Египет) делались юридические выводы о возможности аграрной реформы (отчуждении земель сверх установленного

<sup>28</sup> Дискуссия о понятии современной цивилизации выходит за рамки данного исследования. В научной литературе по этому вопросу имеются различные взгляды. Известный английский исследователь А. Тойнби насчитал в истории 19 цивилизаций (древнегреческую, римскую, сирийскую, крито-микенскую, мексиканскую, арабскую, китайскую, православную и др.), затем свел их к 13. См.: Тойнби А. Постигание истории. М., 1991. С. 731. По-видимому, в настоящее время на земле существуют три крупные цивилизации: современного социального капитализма, мусульманская и тоталитарного социализма, охватывает 1,5 – 2 млрд человек. Цивилизация тоталитарного социализма включает в прошлом СССР и другие государства, в настоящее время это пять сохранившихся стран тоталитарного социализма, основное место занимает Китай в его 1,3 млрд населения.

максимума и о распределении ее между безземельными крестьянами и сельскохозяйственными рабочими) и о возможности отрицавшейся ранее национализации предприятий и иных объектов «для общей пользы» (как и в случае с аграрной реформой, за выкуп). Теперь правомерность таких мероприятий, за что когда-то западная Европа клеймила «безбожных русских большевиков», признана повсеместно. С концепцией социальной функции частной собственности связаны и многие другие ограничения (например, запрет определенных видов деятельности для частного предпринимательства, лицензирование других видов деятельности, запрет и наказание монополизации, тарифное регулирование). Многие из соответствующих правовых норм применяются и в США, о которых некоторые российские либерал-экономисты говорят (правда, теперь меньше) как о примере «свободной рыночной экономики». Действительно, в США по сравнению с Европой вмешательство государства в экономику и в распоряжение частной собственностью традиционно слабее<sup>29</sup>, нет в законодательстве и положений о социальной функции частной собственности, но и в США по решениям судов раздробили рокфеллеровскую сталелитейную компанию, могущественный телефонный спрут АТ и Т, в последние годы создали конкуренцию Майкрософту, а осенью 2008 г. администрация США сместила руководство двух по существу обанкротившихся крупнейших частных (заметим это) компаний ипотечного кредита, имевших принципиальное значение для экономики США, и назначила на их место государственных чиновников.

В Конституции РФ положений о социальной функции частной собственности нет (это результат взглядов, которые господствовали в обществе в начале 90-х годов, на Конституционном совещании 1993 г. иногда предлагалось даже включить в проект Конституции формулировку о «священной и неприкосновенной частной собственности»). Такой подход оказывает определенное влияние на законодательство и мероприятия государственной власти (например, нежелание или неумение ограничить неуемные аппетиты российских олигархов, недостаточное регулирование использования природных ресурсов, отказ от прогрессивного налогообложения), хотя в принципе социальная функция частной собственности в России не отрицается.

Второе положение, которое вошло в конституции в связи с концепцией социального государства — социальное партнерство. Такая формулировка есть в некоторых конституциях, в том числе в упоминавшейся Конституции Египта. Социальное партнерство распространяют прежде всего на отношения труда и капитала, работников и работодателей. В Конституции России нет такого положения, но оно содержится в ст. 27 Трудового кодекса 2001 г., которая относится преимущественно к трудовым отношениям, как оно и должно быть в таком документе. Многие из таких отношений оформляются коллективными договорами работников (профсоюзов) с администрацией предприятий и учреждений. Тройственные соглашения между Правительством, профсоюзами и объединениями работодателей, периодически заключаемые во многих странах (на три года они периодически заключаются и в России, действует соглашение 2007–2010 годов, которое в основном относится к сфере труда, хотя содержат регулирование и некоторых других вопросов)<sup>30</sup>. В России заключаются также

<sup>29</sup> Некоторые высокопоставленные американские должностные лица в условиях трудностей американской экономики теперь в своих докладах парламенту сетуют на слабую экономическую роль государства в США. См.: Российская газета. 2008. 28 февраля.

<sup>30</sup> При подписании договоров всегда оставались разногласия, главным образом это требования профсоюзов к правительству. Они фиксируются в прилагаемом протоколе разногласий.



соглашения на три года (теперь — 2008–2010 годы) между соответствующими службами и агентствами федеральных министерств и отраслевыми профсоюзами<sup>31</sup>.

С позиций конституционного права и концепции социального государства вопрос о социальном партнерстве ставится с гораздо более широких позиций, чем только регулирование трудовых отношений. Сюда относятся, на наш взгляд, соглашения политических партий по принципиальным вопросам жизни общества (такие соглашения на основе общечеловеческих принципов были достигнуты при подготовке Конституции Испании 1978 г., при решении национальных проблем в начале 2000-х годов в Македонии, по вопросу о представительстве различных религиозных конфессий в парламенте и замещении важнейших государственных постов в Ливане (последний «национальный пакт» в Ливане 1989 г., представляющий собой устное соглашение лидеров мусульманской и христианской общин), на основе соглашения две крупнейшие партии, находящиеся в оппозиции друг к другу на протяжении многих десятилетий, создали в 2006 г. общее правительство, действующее сейчас в Германии, и др.). К вопросам социального партнерства в его более широком толковании относятся принцип и порядок мирного разрешения социальных конфликтов (не только трудового характера), соответствующие правовые процедуры, участие различных слоев населения в решении общенациональных задач.

Социальное партнерство не исключает состязательности различных партий в политическом процессе, социально-экономических и других объединений в других сферах жизни, ибо в такой состязательности могут быть выработаны и предложены более целесообразные пути решения тех или иных проблем общества. Оппозиция, конечно, мало кому нравится, но ее нужно уважать и, может быть, иногда стоит прислушаться к ее мнению. О состязательности (соперничестве) политических партий говорится в ст. 5 Конституции Чехии 1992 г., о правах политической оппозиции в таком соперничестве говорится в главе «Об оппозиции» Политической конституции Колумбии 1991 г. Защита прав меньшинства при принятии обязывающих решений большинством тоже относится не только к концепции демократического государства. В определенных сферах принятия решений она может иметь какие-то элементы, связанные с идеей партнерства и социального государства. Эти социально-политические стороны социального государства в конституционном праве России и зарубежных стран исследованы недостаточно, изучались главным образом социально-экономические отношения.

Третий конституционный постулат социального государства — предоставление социальных услуг всем членам общества. Это — одна из важнейших сторон социальной функции современного государства. К числу таких услуг относятся создание инфраструктуры (путей сообщения, средств связи, меры по преодолению последствий стихийных бедствий, например, землетрясений в Иране или Китае, страшных ураганов типа Кэтрин в США, фактически стирающих с лица земли целые города, государственное и муниципальное образование, здравоохранение и т.д. Все эти направления деятельности, относящиеся ко всем лицам, без различия их социального статуса, известны и получили закрепление в законодательстве, в том числе в конституциях (например, обязательное образование детей или государственная медицина). Юридически это находит свое выражение также в ликвидации законодательных

<sup>31</sup> См., напр.: Российская газета. 2008. 1 марта. В сообщениях о таких соглашениях, публикуемых от имени федеральных министров, говорится, что если другие профсоюзы данной отрасли в течение месячного срока не заявят об отказе присоединиться к такому соглашению, оно будет распространяться и на них.

привилегий каких-либо социальных группировок (например, дворянства в прошлом или «трудящихся» в странах тоталитарного социализма и введения ограничений для других — «эксплуататоров»), в установлении в социальном государстве социально-экономического равноправия индивидов и социальных, национальных, иных общностей, вносящих свой вклад в прогрессивное развитие общества. Абсолютное фактическое равенство всех людей и различных общностей вряд ли достижимо, по крайней мере в обозримом будущем. Это ясно, что признавали и основоположники марксизма-ленинизма, например, В.И. Ленин<sup>32</sup>. Физическое равенство просто невозможно (каждый человек имеет свои особенности, например, один сильнее, другой — слабее, и никакое государство не в состоянии уравнивать их), свою специфику имеют социальные и национальные общности, они не могут быть одинаковыми. Поэтому на данной стадии речь, видимо, может идти прежде всего о социально-экономическом равноправии, как об элементе правового аспекта социального государства. Оно заключается в том, чтобы предоставлять равные социально-экономические услуги в виде равных возможностей (шансов) индивидам и общностям. В России, как и в других странах, услуги гражданам предоставляются не только министерствами, службами, агентствами, действующими в сфере социально-экономических отношений, но и административными ведомствами, для чего приказами министров, руководителями других ведомств утверждаются административные регламенты по предоставлению услуг физическим и юридическим лицам при осуществлении соответствующей государственной функции (например, административные регламенты Министерства юстиции РФ об исполнении государственной функции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним 2006 г.<sup>33</sup> или Министерства иностранных дел РФ по исполнению государственной функции по вопросам гражданства 2008 г.<sup>34</sup> Исключения из принципа равенства возможны, например, не совсем одинаковые возможности, предоставляются гражданам и иностранцам (для иностранцев, закрыты некоторые виды трудовой деятельности, в частности государственная служба и др., что предусматривает и законодательство России), но это не связано с социальным статусом различных групп или индивидов. В Конституции РФ данное положение находит свое выражение в формулировках о равноправии граждан, в положении «все равны перед законом и судом» (ст. 18) в словах, с которых начинаются многие статьи права человека: «каждый имеет право», «каждому гарантируется» и т.д.

Вместе с тем социальное государство не только призвано обеспечивать равноправие, это было и до него. Его изначальной идеей, как говорилось, было поднять обездоленные слои населения до уровня более развитых и передовых. Поэтому важнейший четвертый конституционный индикатор социального государства — это выравнивание фактического положения, уровня жизни различных групп и индивидов, что является одним из важнейших направлений деятельности социального государства. Это положение может, видимо войти в конституции социальных государств. Слова «выравнивание» нет в Конституции РФ, как, впрочем, и в основных законах многих других государств, но российское законодательство предусматривает это, например, по отношению к территориальным публичным коллективам (федеральные субвенции и дотации менее развитым субъектам РФ и муниципальным обра-

<sup>32</sup> Ленин В.И. Государство и революция. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 68.

<sup>33</sup> См.: Российская газета. 2006. 22 сентября.

<sup>34</sup> См.: Российская газета. 2008. 13 августа.

зованиям и другая помощь), по отношению к коренным малочисленным народам (им предоставляются также определенные льготы в сфере хозяйственной деятельности и других областях), инвалидам, безработным (государственные пособия по безработице) и др. В некоторых странах Азии и Латинской Америки, которые отнюдь не являются еще социальными государствами, говорится также о повышении уровня жизни кочевых народов и населения горных районов. Есть особая, в том числе правовая, защита интересов детей, женщин, забота о них со стороны государства (специальные государственные пособия в России). Такие положения о льготах и преимуществах не противоречат принципу социально-экономического равноправия. Это — учет особенностей определенных групп населения. Вместе с тем и в условиях социального государства иногда сохраняются некоторые «депрессивные районы», отстающие от общего уровня развития. Есть менее развитые субъекты РФ и в Российской Федерации, иногда дистанция чрезмерна. Разрыв между максимальным и минимальным душевым денежным доходом в субъектах РФ достигает 10,9 раза (по другим данным 8,4 раза, но это тоже крайне много), в Ингушетии почти половина населения (43,7%) безработные, стоимость минимального набора продуктов на Чукотке втрое превышает общероссийский уровень<sup>35</sup>. Есть и другие стороны реализации конституционного принципа выравнивания, связанные, например, с пределами преимуществ, предоставляемых тем или иным группам населения социальным государством, условиями их временного или постоянного характера и другие. Эти вопросы с теоретических позиций в полной мере не исследованы.

Пятый конституционный постулат — социальная справедливость. Представление о справедливости, видимо, сопутствует становлению человеческого сообщества. Раннее христианство придало этому представлению социальный оттенок, марксизм — классовое содержание. Для социального государства — это общечеловеческий принцип. В Конституции РФ о социальной справедливости не упоминается (что тоже не является достоинством Основного Закона), но он назван в российских законах об общественных объединениях, о политических партиях. Принцип социальной справедливости включает много составляющих, причем они неодинаковы в различных правовых системах (например, для классического мусульманского права его важнейшими составляющими являются упомянутые закят и запрет рыбы). В большинстве стран к принципу социальной справедливости относят, прежде всего, установление законом минимального размера оплаты труда (МРОТ). Он может быть почасовым или помесечным, в ином виде. В США минимальный почасовой размер оплаты труда составлял в 2004 г. 7,25–13 долл. (в зависимости от вида труда), в Германии при переводе на доллары — в среднем 10 долл. США, в Италии — 8, в Норвегии, Швеции — больше<sup>36</sup> (в связи с происходящим в странах Запада финансовым спадом, инфляцией, индексацией, удовлетворением требований некоторых категорий работников о повышении заработной платы эти данные изменяются, теперь помесечный МРОТ в наиболее благополучных странах иногда достигает 2 тыс. долл. США). В Чехии МРОТ 415 евро в месяц, в Словакии — 540, в Испании — 600. В России с января 2009 г. МРОТ в соответствии с Федеральным законом<sup>37</sup> равен 4330 руб. в месяц, т.е. около 117 евро (до этого — 2300, 1100 руб., ранее еще меньше). Представители властных структур признают, что МРОТ в

<sup>35</sup> См.: Российская газета. 2007. 19 сентября; 2008. 14, 18 марта.

<sup>36</sup> Аргументы и факты. 2004. № 47. С. 6.

<sup>37</sup> Российская газета. 2008. 28 июня.

2008 г. составляет лишь 60% прожиточного минимума<sup>38</sup>, что означает, что работающий человек, без семьи, при минимально разрешенной оплате труда может прожить на заработную плату лишь приблизительно 20 дней в месяц (с 2009 г. МРОТ вырастает почти вдвое, но выросла и инфляция). Субъекты РФ вправе устанавливать и устанавливают свои МРОТы (они не могут быть ниже федерального уровня, выше этого уровня установили свой МРОТ около четверти субъектов РФ, причем иногда разница по официальной статистике составляет почти три раза, например, при сравнении Ингушетии и Ханты-Мансийского автономного округа — Югра в 2007 г. или Чукотского автономного округа и Кабардино-Балкарской Республики или Белгородской области в 2008 г.<sup>40</sup> Если исчисление МРОТ различных стран перевести на почасовую оплату, то это значит, что при 8-часовом рабочем дне и при двух выходных днях в неделю (в некоторых развитых странах три выходных дня) минимальная почасовая оплата труда равна приблизительно в развитых странах 250–300 руб. и значительно более, в Чехии, Словакии, Испании — около 100–120 руб. за час работы, в России — около 21 руб. за час. Более точные вычисления для статьи данного профиля (чтобы составить представление о социальной справедливости в сфере оплаты труда) вряд ли нужны. Видно, что при установлении законом МРОТ есть большая разница в почасовой оплате труда между сотнями денежных единиц (в пересчете на рубль) в высокоразвитых странах, сотней в некоторых других странах и десятками в России. Фактическая оплата труда, конечно, значительно выше, чем МРОТ, и за рубежом, и в России (в США час работы в 2004 г. стоил в среднем 16,4 долл. при МРОТ в 7 долл., в Германии — 22,7 при МРОТ около 10 долл.<sup>41</sup>, в Испании в 2008 г. при фактической средней заработной плате 1600 евро в месяц<sup>42</sup> — более 15 долл. В России в 2007 г. при средней начисленной заработной плате 13527 руб. в месяц (539 долл. США) час работы стоил где-то 3,1 долл. (разница в 5–8 и более раз, в начале 2008 г. средняя заработная плата в России выросла до 15059 руб.<sup>43</sup>, но нужно учесть, что в развитых странах с 2004 г. цена часа работы тоже возросла). В постсоветских странах Кавказа и Востока ситуация хуже. Средняя заработная плата в них колеблется от 427 долл. в Казахстане до 221 в Грузии, 110 в Киргизии и 48 в Таджикистане<sup>44</sup>.

Другой показатель социальной справедливости — «потребительская корзина» — набор минимума товаров и услуг, необходимых для жизни человека (размер «корзины» для разных категорий лиц — работающих, пенсионеров, детей неодинаков). Такой прожиточный минимум устанавливается законом для продуктов и некоторых услуг обычно на месяц, для промышленных товаров — на годы (в России — пересматривается каждые пять лет). Он должен быть обеспечен человеку государством (отсутствие такого минимума по независящим от лица причинам дает право на субсидию или пособие от государства). «Корзина» рассчитывается государственными органами в натуральном виде, этот перечень утверждается законом, а затем фиксируется в денежной форме (в России — правительством и публикуется им) с периодической индексацией. В наиболее благополучных странах (например, в Швеции) месячная стоимость потребительской корзины составляет приблизительно

<sup>38</sup> Российская газета. 2008. 9 февраля.

<sup>40</sup> Российская газета. 2008. 10 сентября.

<sup>41</sup> Аргументы и факты. 2004. № 47. С. 6.

<sup>42</sup> Российская газета. 2008. 14 марта.

<sup>43</sup> Аргументы и факты. 2008. № 12. С. 21.

<sup>44</sup> Российская газета. 2008. 9 марта.

но 1000 долл. США и значительно более, в Греции, Португалии и других странах этого уровня развития — около 600 — 700 долл. В 2005 г. потребительская корзина в России оценивалась Правительством РФ приблизительно в 2500 руб. в месяц (на культурные мероприятия отводилось 45 руб. в месяц), что было выше МРОТ, т.е. на минимальную заработную плату нельзя было прожить, в феврале 2008 г. — 3879 руб.<sup>45</sup>, в мае 2008 г. Правительство РФ опубликовало новые данные — 4005 руб., хотя по официальным данным Федеральной службы государственной статистики стоимость фиксированного набора из 83 потребительских товаров и услуг еще в октябре 2007 г. составляла 5930,4 руб.<sup>46</sup>. Федеральный МРОТ и МРОТ большинства субъектов РФ, а также стоимость потребительской корзины, установленная Правительством РФ, ниже этой суммы, пятая часть населения России имеет месячный доход на одного человека ниже прожиточного минимума<sup>47</sup>. Правда, реальные доходы граждан по статистике растут, их материальное положение улучшается, но разрыв в доходах 10% самых богатых и 10% самых бедных увеличивается. В 2007 г. он достиг по официальной статистике 16,8 раза (по неофициальным подсчетам некоторых экономистов — около 40 и более раз, в Москве по официальным данным — 34,5 раза<sup>48</sup>). Инфляция и подорожание продуктов питания опять-таки бьет по бедным, которые расходуют средства прежде всего на питание. В то же время Россия находится с 2008 г. на втором месте в мире (после США) по числу долларовых миллиардеров, и их число каждый год растет быстрее, чем в развитых странах, а состояния самых крупных из них в последние годы увеличиваются ежегодно чуть ли не вдвое, а то и вдвое. Словом, и в этой связи возникают проблемы с созданием социального государства в России.

Такая проблема есть и в развитых странах, где, как считается, существует социальное государство. Если судить по официальным данным, то разрыв в доходах 10% самых богатых и самых бедных в США приблизительно такой же как в России (15,5 раза), в Европе меньше (6–7 раз). Число долларовых миллиардеров в США больше чем в России (но в богатой нефтью Саудовской Аравии в 8 раз меньше), а самые крупные миллиардеры Запада превосходят по размерам своего состояния самых крупных российских в три-четыре раза. Да и в бедной Индии есть владельцы монополий, аналогичные российским олигархам, чьи состояния более чем вдвое превосходят самые крупные российские состояния. Самый богатый человек в мире (состояние более 60 млрд долл. США) живет в Индии, второй по размерам личного состояния (тоже более 60 млрд) — в Мексике, хотя, пожалуй, в конституциях этих стран содержатся наиболее фундаментальные положения, относящиеся к социальной справедливости, но реальная жизнь несколько иная. Есть долларовые миллиардеры и в коммунистическом Китае. Конечно, названные выше конституционные нормы социального содержания — огромное достижение человечества, но их нужно осуществлять. Поэтому и возникает вопрос о цели создания или о реальном создании социального государства, в том числе в некоторых благополучных странах Запада и других странах, о его фактических, а не только юридических индикаторах. На основе юридических критериев при всех их важности составить точное представление о социальном государстве невозможно, но и юридические формулировки о должном и сущем должны быть более определенными.

<sup>45</sup> См.: Российская газета. 2008. 14 марта.

<sup>46</sup> См.: Российская газета. Неделя. 27 декабря 2007 – 2 января 2008.

<sup>47</sup> См.: Российская газета. 2008. 15 июля.

<sup>48</sup> См.: Российская газета. 2008. 13 августа.

Приведенные выше социально-экономические данные не означают, что бедные становятся все бедней, а богатые — богаче, как писал К. Маркс, но это значит, что первые сохраняют или немного улучшают свое положение, в том числе, при помощи социальных мер государства, тогда как у миллиардеров вырастают новые миллиарды, они богатеют непропорционально.

Социальная справедливость тесно связана с решением вопросов труда, пенсий, социальной инфраструктуры — образования, медицинского обслуживания, жилья, доступа к достижениям культуры и др. Об оплате труда уже говорилось. Есть пособия по безработице (в России максимальный размер пособия по безработице, установленный постановлением Правительства РФ, составляет 3124 руб., минимальный (для неработавших) — 781 руб.<sup>49</sup> Социальное государство также регулирует независимо от форм собственности вопросы продолжительности рабочего дня, устанавливает обязательные еженедельные выходные дни, ежегодные отпуска, ограничивает сверхурочные работы и т.д. Существуют государственные пенсии (по рекомендации Международной организации труда средняя пенсия должна составлять не ниже 40% средней заработной платы по стране, в Люксембурге она составляет 102%, в Аргентине — 89, в Турции — 87, в Италии — 79, в Германии — 48, в США — 40, в Великобритании — 37<sup>50</sup>, в России — 25,8%, по другим данным — 23 %) <sup>51</sup>. Все это — блага для человека труда (ведь раньше никаких пенсий и отпусков не было), хотя в России средняя пенсия не достигает прожиточного минимума (Президент РФ Д.А. Медведев назвал размер достойной пенсии — 13 тыс. руб.<sup>52</sup>, действующая средняя пенсия примерно втрое ниже), Правительство РФ обещает, что в результате индексаций средняя пенсия к концу года достигнет уровня МРОТ, но это опять будет приблизительно четверть средней заработной платы: в основных показателях бюджета на 2010 г. средняя пенсия зафиксирована в размере 24,5 % от средней заработной платы<sup>53</sup>. Социальное государство проявляет заботу о развитии образования (это — вложение капитала в человека, верный путь к прогрессу общества). В России теперь обязательным является 11-классное образование, существует разветвленная сеть государственных и частных вузов. За рубежом в государственных вузах стипендий студентам, как правило, не платят, в России студенты, имеющие оценки не ниже «хорошо», получают небольшую стипендию. По последним данным зарубежных подсчетов по уровню образования Россия находится на девятом месте в мире (была на четвертом). В России на образование тратится меньшая часть государственного бюджета, чем, например, в Польше или Чехии.

Осуществление конституционного права на охрану здоровья зависит от системы медицинского обслуживания в той или иной стране (существуют системы либеральной медицины, например, в США, государственной в Италии, страховой в России). По данным зарубежной статистики Россия по уровню медицинского обслуживания находится где-то на 120-х местах<sup>54</sup> (правда, в последние годы в ходе реализации одной из национальных программ ситуация существенно улучшается).

<sup>49</sup> См.: Российская газета. 2008. 28 марта.

<sup>50</sup> См.: Российская газета. Неделя. 2008. 29 августа – 3 сентября.

<sup>51</sup> См.: там же; Российская газета. 2008. 8 февраля.

<sup>52</sup> Российская газета. Неделя. 2008. 20 февраля – 5 марта.

<sup>53</sup> Аргументы и факты. 2008. № 37. С. 18.

<sup>54</sup> См.: Аргументы и факты. 2000. № 28. С. 27; № 48. С. 3. Для того, чтобы обеспечить приемлемый уровень медицинской помощи, необходимо расходовать не менее 500 долл. США на одного человека (по данным 2004 г.). В 2004 г. в России расходовалось 80 долл. См.: Российская газета. 2004. 27 апреля.

Социальную справедливость можно осуществить, если в стране существует социально ориентированная экономика. Это следующий важнейший критерий социального государства. Положение о социально ориентированной экономике уже встречается, хотя и в сокращенной формулировке, в некоторых конституциях. Социальная ориентация экономики предполагает государственное прогнозирование и планирование. Такие нормы тоже есть в конституциях (Индия, Испания, Италия, Португалия и др., в российской Конституции о планировании не говорится, хотя Россия, как часть СССР, была первой страной, где вводились перспективные государственные планы). Современное планирование это не директивное и по номенклатуре изделий, как было в странах тоталитарного социализма, а индикативное, с использованием экономических рычагов. Однако в содержании тезиса о социально ориентированной экономике остаются неясности. Иногда ставится вопрос: какую часть государственного бюджета нужно тратить на социальные нужды, чтобы экономика была признана социально ориентированной? Простое арифметическое оперирование процентами в данном случае, видимо, недостаточно, у разных стран могут быть неодинаковые нужды и ориентиры развития, поэтому необходимы какие-то качественные показатели. Словом, концепция социально ориентированной экономики имеет очень сложный и разносторонний характер, обоснование этого аспекта социального государства также требует дальнейших и комплексных исследований представителей разных отраслей знания.

Социальное государство — не только «социально-поддерживающее», но и социально-регуляционное государство. Приведенные данные свидетельствуют, что современное государство активно вмешивается в вопросы экономики, регулирует социальные отношения, политическую систему (законы о политических партиях, общественных объединениях и др.), культуру, духовную жизнь общества (законодательство, относящееся к религии, запреты экстремистской пропаганды и др.), а иногда и некоторые стороны личной жизни, если они могут приобрести важное общественное значение (например, отношения в семье). Все это хорошо известно, и вряд ли с фактами можно спорить. Положение о регуляционной роли социального государства может войти в современные конституции.

Современное социальное государство по своей природе выступает как социально-политический арбитр в обществе в отношениях между социальными слоями. Положение о социально-политическом арбитраже могло бы войти в конституции как один из индикаторов социального государства. Это качество в какой-то мере было присуще и государствам прежних эпох. Вспомним, что существовали законодательные ограничения прав собственников-рабовладельцев по отношению к их «говорящему инструменту» — рабам, в феодальной России крепостных крестьян можно было продавать, но только целиком семьями, при капитализме действуют ограничения прав наймодателей по отношению к наемным работникам. Для современного социального государства характерна целая система социального законодательства, когда государство выступает в роли арбитра в отношениях между различными социальными и иными группами. Оно определяет допустимые способы мирного давления на государственную власть, чтобы добиться удовлетворения тех или иных социально-экономических требований различных групп населения. Швейцарская конституция 1999 г. (ч. 3 ст. 28) разрешает и забастовки рабочим, и локауты предпринимателям (закрытие в случае забастовки предприятия и увольнение всех работников). В России законы государства защищают права той и другой стороны, действует политическая оппозиция, законодательство регулирует прове-

дение публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций и др.), охраняет законные собрания (в том числе антиправительственные), включая их защиту от насильственных действий противников и т.д. Есть много других сторон жизни общества, где государство выступает как своеобразный арбитр (регулирование процедур выборов и референдумов, допустимость и недопустимость определенных явлений в духовной жизни общества и т.д.). Однако, как говорилось, социальное государство не является абсолютно беспристрастным арбитром. Как и всякое государство, оно прежде всего выражает и защищает интересы экономически, политически и идеологически доминирующих слоев общества. Там, где таким слоем является «средний» класс, оно прежде всего выражает его интересы, то есть фактически совпадающие интересы большинства населения при определенной защите интересов и прав меньшинства, которое не прибегает к насильственным действиям (в такой политике государства имеют место колебания и отступления). В России средний класс еще не стал достаточно влиятельной силой (его численность оценивается социологами в пределах 15–20% населения в отличие от развитых стран, где это число равно приблизительно 70–80%), а социально-арбитражная роль государства не получила полного развития. Иллюстрацией могут служить «бедные» МРОТ и потребительская корзина, отсутствие прогрессивного налогообложения, за которое высказывается, судя по опросам, большинство общества (людям непонятно, почему работник с малой зарплатой и бедствующей семьей должен платить такой же процент налога, как и крупный топ-менеджер, заработная плата которого составляет иногда миллионы в месяц и у которого после уплаты равного по процентам налога еще остаются немалые средства для шикарной жизни), делящиеся в течение полутора десятилетий неясности с принятием антикоррупционного закона, ущербное законодательство о природных ресурсах, яростное сопротивление предложениям о проверке соответствия расходов индивидов и их ближайших родственников их легальным доходам (обычно ссылаются на неприкосновенность прав человека, но в некоторых развитых странах это не мешает осуществлять такие меры), другие факты.

Подлинное социальное государство, осуществляющее социально-политический арбитраж в обществе, не может не быть демократическим и правовым. Между тем в некоторых постсоветских государствах есть элементы авторитаризма и персонализма власти. Зарубежные конституционалисты отмечают в них «сильные авторитарные тенденции»<sup>55</sup>, говорят, что парламент в этой группе государств (в том числе в России) «много слабее, чем в западных странах»<sup>56</sup>.

Следующий правовой индикатор социального государства — социальная ответственность. Такой прямой формулировки нет в конституциях, видимо, лишь в последних поправках к французской Конституции упоминается о «профессиональной и социальной ответственности» женщин и мужчин (ст. 1)<sup>57</sup>. Социальная ответственность понимается неодинаково. В России она толкуется прежде всего как моральная обязанность бизнеса помогать экономическому и культурному развитию страны, ее различных регионов, создавать благоприятные условия для работников, помогать низкооплачиваемым и обездоленным людям и т.д. Но социальная ответственность бизнеса, видимо, во-первых, не ограничивается только этим, а, во-вторых, может и должна распространяться на все стороны, участвующие в общественных отноше-

<sup>55</sup> Gicquel J., Gicquel J.-P. Droit constitutionnel et institutions politiques. 21-e éd. 2007. P. 366.

<sup>56</sup> Hamon P., Troper M. Droit constitutionnel. 30-e éd. Paris, 2007. P. 309.

<sup>57</sup> La Constitution du 4 October 1958 mise à jour 4 Février 2008 // Legifrance. 2008. 10 sept.



ях. Забастовка, парализующая всю жизнь страны, может причинить несопоставимо большой ущерб обществу, поэтому в частности российское законодательство запрещает всеобщие забастовки и требует обеспечения минимума работ на производствах с непрерывным циклом, запрещает забастовки не только государственным служащим, но и обыкновенным рабочим, занятым, например, в области водоснабжения или электроснабжения. Все это — элементы социальной ответственности перед обществом, установленные законами государства. Меры политической и юридической ответственности (например, отзыв депутатов некоторых звеньев представительных органов) тоже могут приобрести в определенных ситуациях социальный характер. В конституциях латиноамериканских стран предусмотрен импичмент не только президенту и сравнительно узкому кругу должностных лиц и не только в связи с совершенными ими тяжкими уголовными преступлениями, как в США, но и более широкому кругу лиц по другим основаниям, а в Доминиканской Республике — всем избранным должностным лицам в связи с должностными преступлениями любого рода, а также недостойным поведением (ст. 23 Доминиканской Республики 2002 г.). Что же касается социальной ответственности индивидов перед обществом и государством, то наряду с традиционными обязанностями (например, платить налоги) в новых конституциях все чаще говорится об обязанности честно работать на должности, на которую гражданин избран или назначен, об обязанности участвовать в выборах публичных властей, воздерживаться от участия в любых акциях, которые могли бы нанести вред стабильности государству, об обязанности трудиться, иногда и об обязанности человека служить обществу, народу и самоусовершенствоваться. Отдельные из таких норм имеют, скорее, моральный характер, их трудно, а то и невозможно, обеспечить юридическими средствами. Тем не менее они имеют важное значение для формирования социального государства, целей развития личности.

Наконец, видимо, нужно отметить, что современное социальное государство так, как оно формируется, — это технократическое и технологическое государство, а теперь во все большей степени и инновационное государство. Влияние, «власть» профессионалов (технических и иных специалистов) связана с тем, что государству, его органам в результате возросшей регуляционной активности приходится решать такие технические, социальные и иные задачи, с которыми не сталкивались государства прежних эпох. Решение этих задач нужно просчитывать, прогнозировать возможные последствия, а для этого нужны специалисты. Их экспертная роль, влияние на принятие властных решений государственных органов, государства возрастает. Отсюда возникает необходимость особой подготовки государственных (и муниципальных) «управленцев», развития технологичности государственного аппарата, хотя последнее слово при принятии решений остается и должно оставаться за парламентами и правительствами. Только выполняя свою новую, в том числе инновационную роль, государство может успешно реагировать на все растущие социальные вызовы людей и их различных коллективов, группировок.

Как говорилось, в Конституции РФ социальное государство соединено с понятием достойной жизни (хотя, может быть, сопоставление слов «достойная» — «недостойная» не очень удачно) и свободным развитием личности. Достойная жизнь обеспечивается не только экономическими и социальными показателями, о которых говорилось выше, но и другими факторами политического характера, состоянием духовной сферы жизни общества, существующего режима. Такие условия больше относятся к другим сторонам государства (демократического, правового и др.), но несомненна их связь с подлинным (а не только декларируемым) социальным государством.

Может потребовать уточнения и тезис о свободном развитии человека (ст. 7 Конституции РФ). Основой для обеспечения свободного развития человека является тезис ст. 2 Конституции РФ: человек — высшая ценность. Таких положений нет в других конституциях. В прошлом зачастую гарантию свободного развития человека (по крайней мере, с экономических позиций) видели в государстве благоденствия. Хотя и сейчас издаются солидные работы по этому вопросу<sup>58</sup>, концепция государства благоденствия в общем отвергнута, пожалуй, уже больше четверти века тому назад, поскольку уповая на беспредельно обслуживающую роль государства, она ведет к хозяйственной пассивности личности, к ее иждивенчеству. Новые подходы требуют, чтобы государство (социальное государство) обеспечивало лишь основные нужды человека (инфраструктуру, прожиточный минимум, образование, здравоохранение)<sup>59</sup>, а человек сам должен заботиться о себе и своей семье. Такой подход — одна из сторон термина *workfare state*, о котором говорилось выше. Это уже несколько иной аспект взаимоотношений социального государства и индивида, свободного развития человека, чем в условиях государства благоденствия.

В целом можно сказать, что юридические признаки социального государства еще недостаточно разработаны в науке и находят даже в новейших конституциях неполное выражение, его качества больше проявляются в отраслевом, законодательстве социально-экономического характера. В конституциях его основные индикаторы нашли меньшее выражение, часто конституции ограничиваются лишь словами «социальное государство». Задача разработки таких индикаторов еще стоит перед наукой конституционного права, попытка, сделанная в данной работе, является лишь первым приближением к этому.

Сначала социальное государство было только не совсем ясной идеей, затем она обогатилась элементами конституционных формулировок, потом в конституции вошло само словосочетание «социальное государство», теперь это один из конституционных принципов современного государства, факт для одних стран и цель развития для других. Юридическая конструкция и фактическое состояние социального государства изменяются и будут изменяться в связи с успехами научно-технического и социального прогресса. Поэтому современная конституция может формулировать концепцию социального государства и как целеполагание, и как правовую конструкцию (для конституционного права это правовой институт, но эта конструкция проникает своими элементами, ответвлениями во многие другие отрасли права), и как факт с учетом разной доли, разной «весомости» этих трех составляющих в конкретных условиях той или иной страны.

<sup>58</sup> См.: Goodin R.E., Heady B., Muffels R., Dirven H.-G. *The Real World of Welfare Capitalism*. Cambridge, 1999.

<sup>59</sup> Понятие основных нужд и их перечень не определены достаточно точно, перечисления имеют эмпирический характер.