

ПРИНЦИПЫ СОВРЕМЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

Аннотация. В статье основное внимание уделяется принципам, лежащим в основе современного социального государства. В контексте недавней конституционной реформы необходимо исследовать как практические аспекты, так и базис любой политики или реформы. При этом исторически амбициозный характер конституционных реформ всегда приводил к тому, что их цели превышали их возможности. Поэтому в случае социально-ориентированных норм особенно важно начать с их принципов, так как многочисленные критические замечания, высказанные в адрес государства, как правило, сосредоточены на них. В статье поднимаются вопросы о содержании и качестве принципов, лежащих в основе современного социального государства, и о том, в чем заключаются проблемы, — в принципах или в их интерпретации и практической реализации. Сделан вывод, что конституционная модернизация порождает необходимость пересмотра в науке конституционного права подходов к системе существующих принципов социального государства, формулировании правового содержания его новых принципов: принципа гарантированности достигнутых социально-экономических показателей и принципа гарантированности достигнутого уровня благосостояния граждан.

Ключевые слова: конституционная модернизация, социальное государство, принципы социального государства.

PRINCIPLES OF THE MODERN WELFARE STATE IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL MODERNIZATION

Abstract. The article focuses on the principles underlying the modern welfare state. In the context of recent constitutional reform, it is important to examine both the practicalities and the basis of any policy or reform. The historically ambitious nature of constitutional reforms has always led to the fact that their goals exceeded their capabilities. Therefore, in the case of socially oriented norms, it is especially important to start with its principles, since many criticisms made against the state of the welfare state, as a rule, focus on them. The article raises questions about what the principles are underlying the modern welfare state, and what, most importantly, are the problems — in these principles themselves or in their interpretation and practical implementation. In conclusion, the author concludes that

constitutional modernization gives rise to the need to revise in the science of constitutional law approaches to the system of existing principles of the social state, formulating the legal content of the new principles of the social state: the principle of guaranteeing the achieved socio-economic indicators and the principle of guaranteeing the achieved level of welfare of citizens.

Keywords: *constitutional modernization, welfare state, principles of the welfare state.*

Начало 1990-х годов было трудным периодом для концепции социального государства, можно сказать, что кризисным. Распад Советского Союза привел к господству неолиберализма, — политики по всему миру ссылались на необходимость свертывания государственного управления в социальной сфере, борьбы с зависимостью от социального обеспечения и внедрения рыночных реформ в государственные институты. Также возрастали и долгосрочные для государства проблемы, в том числе демографические трудности, связанные со старением населения и ростом доли иждивенцев.

В тот исторический период провозглашение в статье 7 Конституции Российской Федерации принципа социального государства скорее являлось данью советскому прошлому и укоренившейся к тому времени на Западе идее государства всеобщего благоденствия. Суть этой идеи состоит в том, что государство должно заботиться о своих гражданах от колыбели до могилы, относиться ко всем своим гражданам одинаково доброжелательно и без стигматизации независимо от их социального статуса. Но при этом никогда не существовало согласованного плана развития социального государства; как и в других странах, отечественная социальная политика формировалась по частям, то есть в процессе долгих переговоров, перманентных конфликтов и компромиссов.

Одним из итогов конституционной реформы 2020 года явилось то, что в тексте Основного закона появилось значительное число социально-ориентированных норм. Ученые указывают, что «анализ основных направлений конституционной реформы, проведение которой было начато в России в январе 2020 года, не дает возможности четко представить реальную цель, которая была в ней заложена. Она проявится позже, когда заработают обновленные механизмы публичного управления» [1, с. 19]. При этом исторически амбициозный характер подобных начинаний всегда приводил к тому, что поставленные ими цели превышали возможности реформ.

В случае социального государства будет особенно важно начать с его принципов, так как многочисленные критические замечания в отношении данного явления, как правило, сосредоточены на них. Очевидно, что между принципами и практикой существуют взаимосвязи и совпадения, в то же время необходимо проводить между ними соответствующую линию различия, что подводит к поиску ответов на два ключевых вопроса: а) каковы принципы, лежащие в основе современного социального государства; б) в чем заключаются его проблемы — в самих принципах или в их интерпретации и практической реализации?

Здесь велика роль конституционного права, как основополагающей отрасли российского права, хотя, например, В.Л. Толстых полагает, что «российская доктрина деидеологизирована в крайней степени. Еще в большей степени деидеологизировано конституционное право, по сути, ставшее набором клише» [2, с. 12]. Между тем именно конституционное право выступает «проводником эгалитарного мифа о том, что счастье должно быть измеримо. Нужно, чтобы оно было благосостоянием, измеримым в вещах и знаках, измеряемым комфортом» [3, с. 49].

Как говорит О.Г. Румянцев, «конституция исходит из принципа социального государства, определяя конституционные обязательства государства в социальной сфере. Государство призвано пытаться создавать условия сравнительного всеобщего благоденствия. Социальной конституция может стать отнюдь не от частого употребления слова „социализм“, а от того, насколько удастся гарантировать ценности свободы, справедливости и солидарности, равенство возможностей и равенство перед законом, и от того, насколько большинство общества будет понимать и принимать эти ценности как конституционные, — то есть верные, достойные уважения и выполнения» [4, с. 852].

И.М. Ильин полагает, что вследствие конституционной реформы социальное государство концептуально наполняется предметным содержанием и реализацией установленных конституционных норм в отраслевом законодательстве. Новый подход в реализации принципа социального государства основывается на позитивизации социальных обязательств государства перед гражданами и выступает элементом прогрессивного развития отечественного конституционализма [5, с. 56].

Традиционно социальную политику представляют как битву между прошлым государством всеобщего благосостояния и более плюралистическим настоящим. То есть, между патерналистским централизованным планированием и стремлением к личному выбору и контролю, или, что более откровенно, между неолиберальным рынком и старомодным «этатизмом».

Как отмечается в юридической литературе, «в начале XXI века некоторые ученые и международные организации выступали за переход от термина „благосостояние“ к термину „благополучие“ — в тесно связанной альтернативе (ОЕСД 2011). Эти термины часто используются как взаимозаменяемые. Однако благосостояние относится к целям, задачам и вкладам политики (тот же уровень государственных расходов), в то время как благополучие связывается с результатом (с тем, что уже произошло)» [6, с. 206].

По мнению Я. Стоилова, «преобразование идей и ценностей в принципы права интериоризует внешнюю среду, в которой действует право. Основополагающие принципы права — это что-то вроде корней дерева. Как корни соединяют древо с землей, так и принципы связывают право с обществом. Принципы одновременно являются частью права, но также и его непосредственной связью со средой, из которой оно возникает и в которой действует.

Это происходит, когда принципы уже проникли в право и служат ориентиром для действия как суда, так и законодателя» [7, с. 209].

Г.Н. Комкова отмечает, что «принципы конституционного права, являясь продуктом правовой политики государства и его органов, действительно сначала выступают в качестве базовых идей, которые затем оформляются в текстах конституции и законов» [8, с. 370–371].

* * *

В зарубежных странах есть примеры закрепления принципов социального государства на конституционном уровне. В Ирландии составители конституции, стремясь содействовать социально-экономическому равенству, включили в статью 45 Основного закона «директивные принципы социальной политики», не подлежащие судебному разбирательству. Эти принципы, среди прочего, обязывают государство «стремиться содействовать благосостоянию всего народа», предоставлять «адекватные средства к существованию, справедливому разделу земли и предотвращению эксплуатации людей в целях развития частного предпринимательства». Эти принципы должны информировать и направлять государственную политику. Директивные принципы отводят законодательству видную роль в определении и реализации фундаментальных социальных ценностей. Это говорит о том, что принципы должны быть главной частью набора инструментов для современного конституционного дизайна, как способ вдохновлять и направлять конституционный дискурс и конституционную культуру [9, с. 208].

В науке конституционного права выработаны и реализуются в законодательстве принципы социального государства: социальной справедливости, социальной солидарности, индивидуальной социальной ответственности, социальной компенсации, социальных гарантий, социальной поддержки, социального партнерства. При этом конституционная реформа 2020 года обусловливает новый виток развития социальности российского государства, что свидетельствует о необходимости пересмотра классических подходов к принципам социального государства и выработки новых, с помощью которых повышенные социальные обязательства государства не будут казаться «пустыми обещаниями».

Принцип социальной справедливости как общеправовой принцип и непосредственно принцип социального государства занимает центральное место. «Справедливость как многогранная, многокомпонентная категория, находит свое проявление во всех сферах общественной жизни, интегрирует в себе экономические, политические, нравственные, правовые и духовные аспекты, содержит требования реального соответствия между положением различных индивидов и их значимостью в обществе, между трудом и вознаграждением, деянием и воздаянием» [10, с. 184].

В научной литературе отмечается, что «принцип социальной справедливости означает требование того, чтобы государство обеспечивало

непрерывную возможность равной защиты всех прав граждан, таких, как право на пропитание, здоровье, образование и так далее, то есть прав, составляющих общие предварительные условия развития определенных человеческих возможностей, охранять которые можно только косвенным образом. Это значит, что в выработке законов, регулирующих социальные и экономические проблемы, следует принимать во внимание их предвидимое влияние на человеческие права всех граждан в условиях данной страны» [11, с. 25].

Этот принцип опирается на факторы, которые, с одной стороны, обеспечивают условия для развития человека как личности, с другой, — показывает прямую связь между мерами трудового участия и потребления. Но с позиций современной теории справедливости, основанной на двух ее типах (эгалитарной и иерархической), социум в России, это «расколотое» общество, для которого характерен конфликт фундаментальных принципов справедливости. Речь идет об отсутствии принципиального консенсуса в отношении базовых ценностей общей справедливости, именно это обстоятельство в значительной мере обуславливает сегодняшние социальные проблемы» [12, с. 31]. Россия — единственная из развитых стран, где преобладающую массу бедных составляют работающие люди.

Принцип социальной солидарности с точки зрения содержательного аспекта предполагает перераспределение социальной состоятельности от более сильных к менее сильным. По мнению И.А. Алебастровой, «социальная солидарность — это образ мыслей, чувств и обусловленного ими поведения, выражающих любую форму поддержки одних людей другими: толерантность, согласие, сочувствие, сотрудничество, помощь. Солидарность выступает антиподом враждебности, подавления и равнодушия» [13, с. 12].

Одна из проблем реализации принципа социальной солидарности обозначена в юридической науке следующим образом: «Нарастающее в современных условиях противопоставление солидарности и страхования связано и с увеличением доли лиц, не являющихся плательщиками взносов, но получающих социальную поддержку, то есть не происходит разделения ответственности. В этих условиях принцип солидарности становится асимметричным. Получателям социальных пенсий, никогда не платившим взносов в пенсионный фонд, оказывается помощь, пожертвование со стороны плательщиков. Остается открытым вопрос: насколько с этим согласны сами плательщики? В данном случае мы в очередной раз сталкиваемся с ситуацией, когда государство, как власть, берет на себя функцию перераспределения в целях реализации принципа всеобщей доступности социальной защиты. В этом случае в социальном государстве происходит подмена принципа солидарности граждан принципом солидарности государства и индивида. Эта солидарность реализует естественное право человека на социальную помощь, которое иначе как государством удовлетворено быть не может. То есть, как в случае с распределительной справедливостью, социальное

государство берет на себя функцию опосредующего звена солидарности, выступает как механизм компенсации объективного неравенства. В целом можно предположить, что основная проблема состоит в том, что смешивание, а не разделение, двух типов отношений солидарности — гражданин — общество (другие граждане) и гражданин — государство (власть) — порождает конфликт между обществом и властью, что разрушает основы социальной солидарности как принципа социальной политики» [14, с. 121–122].

Принцип индивидуальной социальной ответственности в концепции социального государства предполагает наличие усилий со стороны человека, семьи, малых групп для самопомощи и самообеспечения. Данный принцип в последние десятилетия утрачивает свою значимость, что обусловливается отсутствием должного баланса между «личным» и «коллективным». Следует согласиться с утверждением о том, что «право на достойную жизнь зачастую абсолютизируется и ставится в иерархии ценностей выше всех остальных. Депопуляция населения связана не только с ухудшением социального положения многих россиян, но и с распространением идей „потребительского конформизма“, когда рождение ребенка рассматривается как „приобретение вещи длительного пользования“, а любовь и ответственность за судьбу ребенка связываются с ухудшением материального положения, риском социальной карьеры» [10, с. 190].

Обеспечить правовую и социальную защищенность граждан в случае наличия ограничений, вызванных их социальным статусом, призван *принцип социальной компенсации*. В отношении его реализации в науке имеется обоснованная критика. Она основана на анализе норм действующего законодательства, в котором имеются ограничения обеспечения пенсией и оплаты времени нетрудоспособности в зависимости от совершения застрахованным лицом умышленного уголовно наказуемого деяния или умышленного нанесения ущерба своему здоровью, установленного в судебном порядке. Названное положение весьма часто подвергается критике, притом абсолютно обоснованно. В такой ситуации не приходится говорить ни о всеобщности, ни о дифференциации социального обеспечения, а термин «обязательное страховое возмещение» утрачивает свой смысл. Поэтому в рамках права социального обеспечения установления взаимосвязи социального риска как основания назначения пенсии, пособия, иной выплаты и вины гражданина в наступлении социально-рисковой ситуации не должно быть.

Право каждого на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и иных случаях, установленных законом, гарантируется статьей 39 Конституции Российской Федерации. «Право каждого» — то есть вне зависимости от причин возникновения такой ситуации. В то же время появление этих норм заставляет задуматься о необходимости введения такого признака социального риска, как его независимость от наличия вины лица, оказавшегося в социально-рисковой ситуации [15, с. 98].

Принцип социальных гарантий предусматривает предоставление гражданам гарантированного минимума социальных услуг по обучению, воспитанию, духовному и физическому развитию, профессиональной подготовке и трудоустройству. Т.Я. Хабриева утверждает, что социальное государство имеет своей целью обеспечение социальных гарантий как инструмента исключения возможных социальных конфликтов вследствие неравномерного распределения ресурсов [16, с. 15–23].

Проблемой реализации принципа социальных гарантий на практике выступает отсутствие стабильности в финансово-экономической сфере, различное экономическое положение субъектов Российской Федерации, имеющих разные возможности для обеспеченности минимума социальных услуг. Примером неравенства является то, что законодательством субъекта Федерации самостоятельно определяются критерии многодетной семьи с учетом присущих им культурных, национальных и иных особенностей, социально-экономического состояния, демографической обстановки в регионе и иных факторов. Так, в районах Крайнего Севера мать может считаться многодетной, если растит двух детей и имеет необходимый трудовой стаж, а в Республике Марий Эл такой статус можно получить только после рождения четвертого ребенка.

Но больше всего вопросов вызывает длительность во времени наличия правового статуса самой многодетной семьи. Льготы и гарантии по законодательству г. Москвы предусмотрены многодетной семье, в которой родились и (или) воспитываются трое и более детей до достижения младшим из них возраста восемнадцати лет, а в случае обучения по очной форме в образовательных организациях профессионального и высшего образования — до окончания обучения, но не более чем до достижения 23 лет. А в Санкт-Петербурге и в большинстве субъектов Федерации семья теряет статус многодетной при достижении старшим из трех детей возраста 18-и лет. Таким образом, существует неравенство в социально-экономическом обеспечении одной категории населения на территориях разных субъектов Федерации, в то время как Конституция исходит из приоритета принципа равенства.

В проекте Федерального закона «Об основах правового положения многодетных семей в Российской Федерации», внесенном на рассмотрение в Государственную Думу в июне 2021 года многодетная семья — это семья, в которой родились и (или) воспитываются трое и более детей (в том числе усыновленные, а также пасынки и падчерицы) до достижения младшим из них возраста восемнадцати лет, а в случае обучения по очной форме в образовательных организациях профессионального и высшего образования — до окончания обучения, но не более чем до достижения 23 лет. К сожалению, законопроект был отклонен 6 апреля 2023 года¹.

¹ Законопроект № 1194379-7 Об основах правового положения многодетных семей в Российской Федерации // СОЗД ГАС «Законотворчество» [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1194379-7> (дата обращения: 23.05.2023).

Принцип социальной поддержки — это принцип, обеспечивающий оказание предпочтения общественным инициативам, по сравнению с соответствующей деятельностью органов публичной власти и учреждений при финансировании мероприятий в области социальной политики. В контексте общих принципов социального государства данный принцип должен являться ориентиром для законодателя в части содействия различным формам активности граждан и некоммерческим организациям, участвующим в реализации социальной политики, а также влияющим на ее формирование. В контексте развития форм делиберативной демократии данный принцип может получить новое наполнение и востребованность.

Принцип социального партнерства базируется на равноправии, обязательной и равной ответственности сторон за выполнение принятых обязательств. Концепция социального партнерства, действующая в России почти 30 лет, утратила свою актуальность в общественных отношениях, о чем свидетельствует, в частности, практика Новосибирской области, где несколько лет подряд не заключается региональное отраслевое соглашение, содержащее обязательство относительно МРОТ регионального уровня, в связи с отказом работодателей Новосибирской области от заключения такого соглашения. Закрепление принципа социального партнерства в Конституции ориентирует законодателя опираться на корреляционную зависимость между конституционной модернизацией и деятельностью органов публичной власти в социальной сфере, имеющей целью построение новой модели социального государства, тяготеющей к общественно-корпоративной модели.

В науке конституционного права социальное партнерство достаточно давно вызывает научный интерес и указывается в качестве конституционного индикатора социального государства. Кроме современной России, принцип социального партнерства закреплен в Конституции Египта [17, с. 103–110]. С.Н. Бабурин отмечает, что «конституционализация в 2020 году социального партнерства — важный шаг к восстановлению нашей цивилизационной идентичности. Именно культурно-исторические и национальные особенности каждого народа, их учет и бережение лежат в основании устойчивого развития как государств, так и современного мира в целом [18, с. 26].

* * *

Как указывает председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, «ключевые положения комплексной поправки к Конституции в редакции, одобренной общероссийским голосованием 1 июля 2020 года, помимо конституционализации социального партнерства, закрепляют больший уровень гарантий социальных и экономических прав граждан и тем самым конкретизируют содержание конституционного принципа социального государства. Так, в текст Основного закона были включены положения, касающиеся основ единой системы здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, защиты прав человека труда» [19].

В этих условиях перед наукой конституционного права стоят новые вызовы в части формулирования правового содержания новых принципов социального государства: принципа гарантированности достигнутых социально-экономических показателей и принципа гарантированности достигнутого уровня благосостояния граждан. Как говорит В.В. Трофимов, именно «в позитивном праве оптимально выражаются действительно передовые, прогрессивные и в то же время вбирающие накопленный человечеством правовой опыт руководящие юридические идеи, определяющие стиль и образ правового регулирования» [20, с. 55].

Любая реформа, какой бы радикальной она ни была, должна основываться на том, что было сделано ранее, и что будет в той или иной степени затронуто ею. Этот аргумент в равной степени преуменьшает радикализм и новаторство утилитаристской направленности социальных поправок к Конституции 2020 года. Ведь если что и отличает новое социальное государство, так это его принципы.

Принципы социального государства — это своего рода попытка создать или привить правовую культуру определенного правотворческого тренда. В данном контексте это не просто предложение или попытка убеждения. Направляя социальную политику, принципы лежат в основе конституционного авторитета и, чтобы иметь большой эффект, политическая элита должна чувствовать себя обязанной следовать заданному направлению. Однако степень этого чувства связанности зависит от того, насколько политики усвоят эту культурную норму.

Список литературы

1. Макарцев А.А., Юсубов Э.С. Конституционные реформы в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительно-правовой анализ // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 2.
2. Толстых В.Л. Деконструкция правового дискурса переходного периода // Российский юридический журнал. 2022. № 2(143).
3. Бодрийяр Ж. Общество потребления / Жан Бодрийяр; [перевод с французского Е.А. Самарской]. Москва: Издательство АСТ, 2020. 320 с.
4. Румянцев О.Г. Новая Конституция для России: наши подходы // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / Фонд конституционных реформ; под общей редакцией О.Г. Румянцева. Москва: Волтерс Клувер, 2007. 936 с.
5. Ильин И.М. К вопросу о конституционализации и трансформации социальной сферы как тенденции современного российского конституционализма и конституционного правопорядка // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2023. Т. 1. № 2(104).
6. Седова Н.П., Дорогов Д.С. Развитие законодательства в социальном государстве: происхождение факторов, приводящих к изменению в социальной политике // Ученые записки. 2022. № 2.

7. Стоилов Я. Принципы права: понятие и применение: монография / вступ. ст. науч. пер. Е.А. Фроловой. Москва: Проспект, 2023. 312 с.
8. Комкова Г.Н. Принципы конституционного права России // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010.
9. David Kenny, Lauryn Musgrove McCann Directive Principles, Political Constitutionalism, and Constitutional Culture: the Case of Ireland's failed Directive Principles of Social Policy // *European Constitutional Law Review* / Volume 18 / Issue 2 / June 2022. Published online by Cambridge University Press: 08 July 2022.
10. Цибулевская О.И. Принципы права: нравственное измерение // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010.
11. Кучуради И. Справедливость — социальная и глобальная // *Вопросы философии*. 2003. № 9.
12. Кашников Б.Т. Исторический дискурс российской справедливости // *Вопросы философии*. 2004. № 2.
13. Алебастрова И.А. Принцип социальной солидарности в конституционном праве. Автореферат дис. ... доктора юридических наук / Нац. исслед. ун-т «Высш. шк. Экономики». Москва, 2017. 43 с.
14. Паршина В.В. Социальная политика как механизм реализации принципа социальной солидарности // Особенности социальной солидарности в современном российском обществе. Материалы межвузовской научно-практической конференции. Ответственный редактор Ткаченко А.В. 2016.
15. Истомина Е.А. К вопросу о реализации принципов права социального обеспечения // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2013. № 3(21).
16. Хабриева Т.Я. Теория современного основного закона и российская Конституция // *Журнал российского права*. 2008. № 12(144).
17. Чиркин В.Е. Индикаторы социального государства // *Цивилист*. 2009. № 1.
18. Бабурин С.Н. Конституционализация социального партнерства во имя устойчивого развития современного мира // *Глобальный диалог о целях устойчивого развития: правовое измерение*. Материалы Международной научно-практической конференции (к 75-летию образования ООН). Москва, 2020.
19. Зорькин В.Д. Конституционный суд на рубеже четвертого десятилетия // *Российская газета*. 27.10.2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2021/10/27/konstitucionnyj-sud-na-rubezhe-chetvertogo-desiatiletia.html> (дата обращения: 31.03.2023).
20. Трофимов В.В. Формирование правовых принципов // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010.