

В. Е. Чиркин³

СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИНДИКАТОРЫ

Элементы социальной деятельности государства известны с древнейших времен (государственные оросительные системы на Востоке, «водопровод, построенный еще рабами Рима» (В. В. Маяковский), закят в мусульманской умме — 5-процентный налог с имущества богатых в пользу бедных и др.). Определенная «социальность» государства вытекает из того, что оно в какой-то мере всегда было организацией по выполнению «общих дел» (это вскользь отмечал и К. Маркс), а также политическим институтом общества по регулированию социальных кон-

фликтов, чтобы они не разрослись до степени, угрожающей анархии и распаду общества. Уже мыслители Древнего мира пытались осознать и обобщить эти элементы социальности (например, некоторые положения китайского автора Конфуция, индийские законы Ману, «государство философов» у Платона), в дальнейшем это делали некоторые писатели Средних веков и утописты. Однако зачатки идей социального государства как особого явления появились во второй половине XIX века в работах части бывших левогегельянцев. В отличие от К. Маркса, Ф. Энгельса и их сторонников (тоже в прошлом левогегельянцев), которые для «ликвидации эксплуатации человека человеком» выдвинули идею диктатуры пролетариата и тезис *социалистического* государства, Л. фон Штейн и его последователи считали, что государство должно принять радикальные меры по «подъему» низших классов общества до уровня богатых и сильных.

Первыми конституциями, законодательно закрепившими отдельные элементы *социального* государства, были мексиканская 1917 года и Веймарская конституция Германии 1919 года, обе они были приняты на волнах революционных событий. Множе-

³ Главный научный сотрудник Сектора сравнительного права Института государства и права РАН (Москва), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ. Автор более 500 научных публикаций, в т. ч. книг: «Государственная власть в развивающихся странах», «Основы сравнительного государственоведения», «Законодательная власть», «Глава государства. Сравнительно-правовое исследование»; учебников «Конституционное право России», «Государственное и муниципальное управление», «Публичное управление» и др. Член редколлегии журналов: «Труды Института государства и права Российской академии наук», «Государство и право».

ство принципиальных социальных положений с позиций классовой борьбы, ликвидации частной собственности и установления власти рабочих и крестьян содержалось в первой советской Конституции 1918 года, в последующих советских конституциях, в основных законах «стран народной демократии» после Второй мировой войны. Несколько иного рода важные социальные положения были в конституциях 1920-х годов и позже, принятых в Народных Республиках Монголии и Туве, Бухаре и Хорезме, затем во многих конституциях стран, освободившихся от колониальной зависимости (особенно в Конституции Индии 1949 г.). В отличие от первых, «инструментальных» конституций (они содержали в основном положения о личных и политических правах и высших органах государства) после Второй мировой войны общим правилом стали «социальные» конституции.

Впервые термин «социальное государство» был включен в определение государства в Конституции Германии 1949 года. Теперь такой термин наряду с положениями о демократическом, правовом и светском государстве присутствует во многих конституциях Европы Азии, Африки, Латинской Америки. В них, однако, есть только клише «социальное государство», его содержание и цели в таких статьях не раскрываются, хотя о некоторых мерах социального государства говорится в последующих статьях (об установлении государством минимального размера оплаты труда — МРОТ, прожиточном минимуме, об особой заботе о кочевых, горных, малых коренных народах и т. д.). В ст. 7 Конституции РФ содержится важнейшее принципиальное положение о целях деятельности социального государства — достойная жизнь и свободное развитие человека.

На наш взгляд, важно различать экономические, социальные и конституционные индикаторы (правовые индикаторы, взятые в целом, гораздо более детально и выходят за пределы статьи) социального государства. Экономические и социальные индикаторы требуют наличия определенных ресурсов у общества и государства, выделения приоритетов в экономической и социальной политике, соответствующих пропорций в распределении государственного бюджета, они могут быть выражены в процентах, математически. Такие ресурсы, как и уровень жизни общества в разных странах, крайне неодинаковы. Установленный законом минимальный размер оплаты труда (МРОТ) в богатом Люксембурге — 1642 евро в месяц (приблизительно 66 тыс. руб.¹, меньше работнику нельзя платить на предприятиях в учреждениях любой формы собственности), в Нидерландах — 1392 евро, во Франции — 1321 евро — недостижимая мечта даже в космически отдаленном будущем не только для жителей тропической Африки, но и для многих европейских государств. В Эстонии МРОТ — 728 евро, в Испании — приблизительно 600, в Латвии — 232². В России МРОТ в 2010 году составлял 4330 руб. (около 106 евро). Как сооб-

щалось, с 2011 года МРОТ в России индексируется на 6 % (это значительно менее уровня инфляции) и будет составлять 4611 руб.³ Это ниже, чем в Болгарии (123 евро), не говоря уже о Польше или Чехии (там больше в 2–3 раза), хотя эти страны не имеют ни нефти, ни газа. Правда, оценивая подобные данные, нельзя забывать о том, что производительность труда в России вчетверо меньше, чем в США, втрое — чем в Западной Европе (в сельском хозяйстве — в 5–6 раз), а расточительность огромна: на единицу изделия тратится в 3–4 раза больше энергии и воды.

Социальные отношения в обществе разных стран тоже неодинаковы. Об этом свидетельствуют примеры «уличных боев», социального поведения олигархов разных стран, включая их благотворительность, и повседневного отношения труда и капитала, уровень пенсий, организация образования или здравоохранения. В некоторых странах вообще нет МРОТа или пенсий.

Требования разных народов к качествам социального государства неодинаковы. В Норвегии, занимающей в мировом рейтинге качества жизни первое место, они иные, чем в Индии (134-е место)⁴, но идея социального государства, этот принцип в конституциях, определенная ступень в движении к такому государству — социальная ценность. Этот конституционный принцип в определенных формах, хотя бы как целеполагание, может быть закреплен в конституциях всех государств, он должен стать вектором деятельности властных структур и всегда может являться ориентиром развития общества и государства: построение идеального социального государства во всех странах впереди, а за новой ступенью в его развитии должна последовать другая.

На наш взгляд, в конституциях XXI века могли бы получить закрепление следующие элементы принципа конституционного государства, которые стали бы конституционными индикаторами.

1. *Формулировка о главных целях политики и деятельности социального государства.* Выше говорилось о двух целях, названных в ст. 7 Конституции РФ. На наш взгляд, они верно отражают главное, хотя можно обсуждать и другие формулировки. Пространные положения такого рода содержатся в конституциях Бразилии, Индии, Филиппин, других стран в разделах, озаглавленных «Руководящие принципы политики» (государства, правительства, управления). Однако в них есть оговорка, что на основе таких конституционных положений нельзя требовать осуществления конкретных социально-экономических прав в судебном порядке (например, права на труд или на жилище). Это только руководящие принципы для деятельности органов, управляющих страной.

2. *Включение в конституции на уровне международных стандартов перечня социально-экономических прав человека и гражданина.* Теперь такие права (они обычно называются правами второго поколения, первым были личные и политические (гражданские)

¹ Следует учесть, что курсы валют изменяются.

² См.: Аргументы и факты. 2009. № 33. С. 12.

³ См.: Российская газета. 2010. 30 дек.

⁴ См.: Human Development Report 2009 — HDI rankings. United Nations Development Programme. N. Y., 2009. P. 1.

права) названы в большинстве конституций (включая основные низамы стран мусульманского фундаментализма). Нет таких норм в «старых» конституциях (США, 1787 г.; Норвегии, 1814 г.), в конституциях государств — членов Британского содружества в Карибском регионе, других стран, но во многих из них основные признаки социального государства существуют на практике. Это, конечно, не мешает подкрепить практику соответствующими конституционными положениями.

3. *Социальная функция частной собственности.* В новых конституциях нет положений о «священной и неприкосновенной» частной собственности. Напротив, говорится, что собственность обязывает, она должна служить общему благу (наряду с интересами собственника), выполнять социальную функцию (например, ст. 14 Основного закона ФРГ 1949 г.). В постсоциалистических конституциях, в том числе в России, таких положений нет. Иногда конституции содержат более широкие формулировки, относящиеся в целом к собственности. Ст. 128 Конституции Испании 1978 года устанавливает, что все виды богатств, независимо от вида собственности, должны служить общему благу. В Конституции Индии 1949 года в ст. 38 говорится, что собственность и контроль над материальными ресурсами должны быть распределены так, чтобы они служили общему благу и не приводили к концентрации богатств и средств производства во вред общим интересам (в действительности в Индии есть крупные монополии и долларовые миллиардеры). Национализация частной собственности (теперь только за возмещение, часто предварительное) признана современными конституциями многих стран и время от времени осуществляется. Даже в США во время кризиса в 2008 году имела место своеобразная фактическая национализация некоторых компаний. Вместе с тем социальная функция частной собственности отнюдь не исключает защиту права собственности.

4. *Социально ориентированная экономика.* Положения такого рода редки (есть в Конституции Польши 1997 г.), чаще они обсуждаются на уровне научных дискуссий и обычно в плане численных сопоставлений (например, какой процент ВВП следует тратить на образование, науку или здравоохранение). Юридическими методами этот вопрос решить нельзя. Необходимы комплексные расчеты с участием специалистов различного профиля и прежде всего политическая воля доминирующего в обществе социального слоя и руководства страны при неременном учете реальных возможностей общества. Неоправданные социальные расходы могут привести к сложностям в развитии страны (как было в Швеции или Испании) и даже к порогу банкротства, перед которым оказалась, например, Исландия в 2008 году во время мирового экономического кризиса, а в 2010 году — Ирландия, Греция и Португалия.

5. *Социальная справедливость*¹, включая справедливое распределение общественных богатств, созданных природой и трудом человека. Положения

¹ Некоторые российские авторы различают виды закрепляемой в конституциях справедливости: дистрибутивную (например, льготы), распределительную (пенсии), коммуни-

такого рода (преимущественно общая формулировка о социальной справедливости) есть в немногих конституциях (Бразилии, Египта, Индии, Ирландии и др.), и толкуются они тоже неодинаково. В Конституции РФ такого положения нет, но словосочетание «социальная справедливость» есть в законах об общественных объединениях (1995) и политических партиях (2001) с указанием на то, что оно не является разжиганием социальной розни. Призыв к социальной справедливости в России исходит и от Русской православной церкви².

Социальная справедливость имеет множество аспектов. Мы уже упоминали о МРОТ. В некоторых конституциях предусматривается установление государством черты бедности («потребительской корзины»). Она определяется законами как набор товаров и услуг, необходимых для поддержания жизнедеятельности. Это довольно ушербная мера социальной справедливости. В России такой набор пересматривается раз в пять лет (на практике он был просто подтвержден), в денежном выражении «потребительская корзина» устанавливается постановлениями Правительства РФ на каждый квартал. На III квартал 2010 года (по Постановлению Правительства РФ от 16 декабря 2010 г. № 1020) она составила 5707 руб.³, что ниже МРОТа. Это означает, что при МРОТе даже один человек, без семьи, не может обеспечить свое существование (в 2010 г. прожиточный минимум, например, в Германии составлял 347 евро в месяц, то есть около 13 300 руб., в Великобритании «корзина» включает 800 наименований). Лица, чей доход (в том числе членов семьи) не достигает установленной величины для жизни, имеют право на субсидии от государства (везде при их выделении существует строгая проверка). Есть много других сторон социальной справедливости (пособия по безработице обычно в течение года, в Канаде — 8 месяцев, государственная социальная помощь, государственное и муниципальное образование и здравоохранение, прогрессивное налогообложение и др.)⁴.

Социальная справедливость демонстрируется также разницей в доходах 10 % самых бедных и 10 % самых богатых. В Западной Европе разрыв составляет 7–9 раз, в США — 15, в России, по официальным данным по стране, — до 19 раз (в Москве — 34 раза)⁵, по неофициальным подсчетам — до 40–50 раз. Публикация в 2010 году деклараций о годовых доходах должностных лиц Российского государства и о ге-

кативную. См.: Пресняков М. В. Конституционная концепция принципа справедливости. М., 2009. С. 27–37.

² Российская газета. 2009. 28 янв.

³ Российская газета. 2010. 20 дек.

⁴ В России, одной из немногих стран мира, прогрессивного налогообложения нет. Заявляют иногда, что наши соответствующие органы не могут осуществить такой сбор налогов. Может быть, тогда их нужно заменить другими, теми, кто сможет? Говорится и о том, что переход к «плоской» шкале налогообложения (13 % с любого дохода) повысил собираемость налогов, но это повышение — с бедных, а не с высоких доходов. В Дании, например (правда, это небольшая страна), при налогообложении учитывается все. Размер налога зависит и от того, какой у тебя дом, какая машина, как часто ты ею пользуешься, есть ли еще машина в семье и т. д.

⁵ См.: Российская газета. 2008. 13 авг.

ниальных женах министров и губернаторов, иногда зарабатывающих в десятки, а в единичных случаях — почти в сотню раз больше своих мужей (до 600 млн руб.), стала определенным шоком для российского общества. Среди 100 должностных лиц государства (парламентариев, министров, губернаторов и др., список лиц составлен журналистами), получивших в 2009 году самые высокие доходы (иногда более 2 млрд руб.), на первых местах в списке оказались некоторые парламентарии; премьер-министр занял 99-е место, президент — последнее¹.

6. *Правовое равенство и фактическое выравнивание социально-экономического положения людей, социальных, этнических и иных общностей, вносящих свой вклад в развитие общества.* Декларирования простого равенства возможностей недостаточно. Некоторые конституционные нормы о выравнивании или об особой заботе государства относятся к горным, кочевым народам, сельскому населению, коренным малочисленным народам. Во многих конституциях сказано об особой заботе в отношении детей, ветеранов и т. д. Общество должно проявлять особую заботу о некоторых категориях лиц. Правда, круг таких категорий иногда слишком расширен. В данном случае необходима более точная юридическая определенность.

7. *Социальное партнерство (социальная солидарность²) и одновременно экономическая и политическая состоятельность различных слоев населения и представляющих их объединений.* Этот принцип содержится в немногих конституциях (например, в Конституции Египта 1971 г., Португалии 1976 г.). О социальном партнерстве правительства, объединений предпринимателей и профсоюзов говорится в ст. 14 Конституции Республики Беларусь 1996 года. Наиболее широкая формулировка — о «человеческой солидарности» — содержится в ст. 13 Конституции Кубы 1976 года. В Конституции Бразилии 1988 года в качестве одной из основных целей государства выдвигается построение «солидарного общества» (ст. 3). В России о социальном партнерстве сказано в Трудовом кодексе 2001 года. Социальное партнерство не ограничивается и не должно ограничиваться трудовыми отношениями. Кроме того, оно не исключает состоятельности, ибо у разных групп населения есть, помимо общих, собственные интересы. Партнерство, как и состоятельность, должно распространяться также на политическую сферу, о чем говорится в единичных конституциях (Чехия и др.), оно не исключает чередования партий у власти по воле народа (избирателей).

8. *Социальная ответственность различных слоев населения и властных структур, в том числе во вре-*

мя трудовых и иных конфликтов. Этому учат события, произошедшие в зарубежных странах (например, в 2010 г. в Киргизии), как, впрочем, и события в самой России в октябре 1993 года со стрельбой из танков по зданию парламента. Социальная ответственность еще не нашла своего выражения в нормах конституций. В обществе она рассматривается скорее как моральное явление. Обычно говорится о социальной ответственности бизнеса. Однако социальная ответственность должна быть многосторонней. Ее должно нести государство, не выполнившее своих обязательств (возможна политическая ответственность — отставка правительства, а также ответственность в иных формах, в том числе за ущерб), ее несут работники (ибо забастовка на определенном предприятии может принести больший ущерб обществу, чем выгоды от нее работникам), есть ответственность бизнеса (например, за невыплату в срок заработной платы). Все это — отдельные примеры. Общее понятие социальной ответственности, необходимое для современных конституций, пока не выработано.

9. *Социально-экономический арбитраж государства.* Государство не является социально нейтральной силой, но оно выражает интересы не только большинства населения с защитой законных прав меньшинства, как обычно говорится в западной литературе (хотя и это имеет место). Во-первых, у государства как определенной организации есть своя воля, независимая или не полностью зависимая от социальной структуры общества. Во-вторых, хотя по общему правилу государство выражает (или учитывает) интересы большинства населения (во многих развитых государствах большинство населения составляет «средний класс»), оно прежде всего действует в соответствии с интересами и под давлением того социального слоя, который доминирует в обществе экономически, политически и идеологически. Однако все же государственная власть поддается давлению со стороны иных слоев (нельзя доводить ситуацию до социального взрыва, который грозит отстранением самой власти). Включение положений об арбитражной роли государства в конституции придало бы большую ясность роли государства в социально-экономических и политических отношениях.

В 1970–1980-х годах социальное государство обычно толковалось как государство *всеобщего* благоденствия. Практика разрушила этот миф, а теория поставила вопрос иначе: государство должно создавать инфраструктуру и обеспечить основные нужды человека, но и сам человек обязан заботиться о себе и своей семье.

¹ Среди женщин, не являющихся государственными служащими, самый крупный доход оказался у жены бывшего мэра Москвы Лужкова — 30 млрд руб. См.: Российская газета. 2010. 13, 14, 17 мая; Российская газета. Неделя. 2010. № 102. С. 11; № 108. С. 4; Аргументы и факты. 2010. № 20. С. 4.

² В каждом из этих двух словосочетаний есть достоинства и недостатки.