

*Липчанская М. А.*  
*Lipchanskaya M. A.*

## **ПРЕДЕЛЫ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОБОСНОВАНИЯ**

### **LIMITS OF SOCIAL STATE: CONSTITUTIONAL AND LEGAL REASONING**

В статье рассмотрена сущность социального государства и поставлен вопрос о его пределах (объеме гарантированных социальных прав). Отмечено, что недопустимыми являются как чрезмерное расширение пределов социального государства (что влечет за собой формирование потребительского отношения граждан, а также риск перерастания подобного государства в патерналистское), так и чрезмерное их сужение вплоть до полной ликвидации некоторых социальных прав, как предлагают некоторые специалисты. Сделан вывод о необходимости закрепления минимальных финансовых норм – гарантий реализации конституционно-правовых положений российской Конституции о социальном государстве.

The article considers the essence of the social state and addresses the question of its limits (the extent of the guaranteed social rights). The author notes that excessive extension of the social state (which involves the formation of the consumer relations of citizens and risk of development of that state into paternalistic), as well as its excessive narrowing up to complete elimination of some social rights, is unacceptable. At the same time, the author concludes about a need for establishing the minimum financial norms that would guarantee the realization of constitutional legal statuses of the Russian Constitution on the social state.

*Ключевые слова:* социальное государство, социальные права, патерналистское государство, социальное обеспечение, финансовые гарантии.

*Keywords:* social state, social rights, paternalistic state, social security, financial guarantees.

Конституция Российской Федерации в ст. 7, относящейся к основам конституционного строя, провозглашает Российскую Федерацию социальным государством. Таким образом, социальный характер России закреплён на самом высоком из возможных уровней и в рамках существующего конституционно-правового пространства подвергнут сомнению быть не может. Вместе с тем вполне очевидно, что подобная конституционная норма может остаться простой декларацией, если не будет сформировано четкое понимание того, что такое социальное государство, каковы критерии признания государства социальным и, наконец, какой объем социальных прав позволяет говорить о социальном характере государства. Актуальность данных вопросов для России возросла в последние годы в условиях постоянно снижающегося уровня жизни населения при одновременном снижении некоторых социальных прав и гарантий. Для ответа на эти вопросы представляется необходимым обратиться к сущности социального государства.

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

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

Вместе с тем понимание государства как социального не оставалось неизменным с момента его зарождения. Развитие современной концепции прав человека привело к постепенному включению в число социальных прав, помимо права на социальное обеспечение (социальную поддержку), прав на получение бесплатного образования, медицинских услуг, гарантированную (в той или иной степени) возможность свободно трудиться и отдыхать и т. п. При этом процессы социализации продолжаются в большинстве стран мира и в настоящее время. По мнению И. А. Алебастровой, данный процесс непоследователен, причем не только в России, но и в других странах, носит волнообразный характер, на него оказывают влияние различные субъективные и объективные факторы [2, с. 3], но он идет и по крайней мере в обозримом будущем необратим.

Как результат, в современных условиях понятие социального государства трактуется уже, как правило, намного шире. Так, вышеупомянутая ч. 1 ст. 7 Конституции Российской Федерации не просто указывает на социальный характер российского государства, но и подчеркивает, что его политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Таким образом, данная политика выступает целью существования социального государства [3, с. 98]. Соответственно, «социальным является государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности» [4, с. 34]. Вполне очевидно, что в рамках подобной трактовки функции социального государства не сводятся к предоставлению только мер социальной поддержки, а включают в себя реализацию гораздо более широкого спектра социальных услуг – в области образования, здравоохранения, культуры и т. д. Социальная поддержка (социальная защита) выступает лишь одной из составляющих социального государства, что, собственно говоря, непосредственно вытекает из ч. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации, согласно которой в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей; устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда; обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб; устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

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

Здесь необходимо отметить, что как политиками, так и специалистами в области юриспруденции зачастую высказываются противоположные позиции по поводу пределов социального государства. При этом в данном аспекте можно выделить две основные позиции. Первая заключается в том, что социальное государство не должно быть чрезмерно велико и всеобъемлюще, следовательно, границы его в современной России необходимо

сужать. Вторая – в том, что объем социальных услуг (в широком смысле этого слова), предоставляемых гражданам Российской Федерации, напротив, в настоящее время слишком мал и требуется его существенное расширение. При этом представители обеих позиций, как правило, ссылаются на опыт различных зарубежных государств.

Что касается первой позиции, то, например, И. А. Алебастрова указывает, что «бедная жизнь на пособия весьма достойного размера неизбежно становится привлекательной для все большего количества людей, в том числе вполне трудоспособных. Государство же, с одной стороны, вынуждено ориентироваться на реципиентов пособий как на значительный слой избирателей, давая им все больше и больше обещаний, а с другой – социальная перераспределительная деятельность становится привлекательной и для государственного механизма, так как усиливает его роль в обществе, выступая поводом и к его количественному разрастанию и к укреплению его полномочий» [2, с. 4].

Показательно в связи с этим, что схожие доводы высказывались и различными политиками и иными специалистами в Швейцарии, где в 2016 году был поставлен вопрос о закреплении за всеми ее гражданами безусловного базового (основного) дохода, однако по результатам референдума он был отвергнут [5].

Более того, при чрезмерном увлечении социальной функцией государство может перерасти из социального в так называемое патерналистское – вид административного (бюрократического) государства, в котором господствующий класс управленцев отнимает у общества часть производимого им продукта и распределяет его по своей воле между населением, обеспечивая себе экономическое, политическое и духовное господство над обществом [6, с. 147–164]. Патерналистское государство вполне может обеспечивать достаточно высокий уровень социальных гарантий своим гражданам (хотя и не обязательно будет это делать), но платой становится, как правило, ограничение личных и особенно политических прав и свобод, запрет на свободное предпринимательство и т. п.

Патерналистскими по своей сути являлись социалистические государства Варшавского блока и, прежде всего, Советский Союз. В настоящее время явно патерналистский характер имеет Китайская народная республика, отличающаяся высоким уровнем контроля за своими гражданами, однако при этом далеко не совершенной (и, самое главное, не всеобъемлющей) системой социального обеспечения. Напротив, такие государства, как Швеция, Норвегия, Финляндия и другие, отличаются высочайшими стандартами социального обеспечения без чрезмерной опеки своих граждан. Все вышеуказанное свидетельствует, что государства патерналистического (социалистического) типа никак не могут рассматриваться в качестве некоего «утраченного идеала» социального государства, как это имеет место в представлении некоторой части российских граждан.

С приведенными выше доводами нельзя не согласиться. Однако, с нашей точки зрения, не менее опасным выглядит и противоположный подход – отказ от безусловного признания государством социальных прав. Такой позиции придерживаются прежде всего сторонники так называемых либеральных теорий. Касс Р. Санстейн отмечает, что «если позитивные права начинают рассматриваться гражданами как неотъемлемые права, даруемые им государством, это может оказать негативное влияние на личную инициативу и предприимчивость» [7, с. 21]. В. А. Четвернин называет социальные права «юридически бессмысленными декларациями о правах человека и гражданина» и «условными социальными правами», которые не образуют безусловных притязаний индивидов на социальные блага. По его мнению, условные социальные права и «права» на предоставление привилегий произвольно устанавливаются в зависимости от благосостояния общества и политики конкретного правительства [8, с. 233].

Вышеприведенную позицию разделяют и другие отечественные специалисты. Более того, некоторые представители отечественной правовой науки допускают отказ от гарантирования каких-либо, даже минимальных, выплат и иных социальных благ со стороны российского государства, если этого не позволяет финансовое состояние страны.

К примеру, К. В. Арановский, С. Д. Князев и Е. Б. Хохлов полагают, что в настоящее время «Россия не в том положении, чтобы обнадеживаться затратными социальными правами» [9, с. 90]. При этом в качестве доводов в пользу данной позиции они отмечают наличие серьезных финансовых проблем в стране и, в частности, значительный дефицит Пенсионного фонда Российской Федерации, требующий, по их мнению, не просто повышения пенсионного возраста (статья была опубликована в 2012 году), а полного перекладывания пенсионного бремени на самих граждан [9, с. 84].

Такая позиция уважаемых специалистов видится нам отнюдь не бесспорной. Сама по себе привязка объема социальных прав к финансовым возможностям государства видится нам весьма и весьма опасной. Как в таком случае мы сможем определить, имеются ли у государства «необходимые» для обеспечения определенного объема социальных прав финансовые ресурсы или нет? Особенность российской финансовой системы, как известно, заключается в том, что максимальный объем всех доходов государства сосредотачивается в федеральном бюджете и затем перераспределяется между бюджетами нижестоящих уровней [10, с. 239–240]. Таким образом, вся полнота финансовой власти сосредоточена в настоящее время на федеральном уровне, при этом федеральный центр с начала нулевых годов демонстрирует стремление перекладывать наиболее финансовоемкие обязательства (прежде всего социального характера) на субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, не всегда обеспечивая их достаточными ресурсами [11, с. 25–26]. В таких условиях федеральному центру несложно создать, к примеру, искусственный дефицит финансовых средств, выделяемых на образование (просто не выделяя в достаточном объеме их в виде межбюджетных трансфертов), и на этой основе уменьшить предоставление соответствующих социальных услуг. Соответственно, закрепление в рамках законодательства и проводимой государственной политики подхода, согласно которому объем предоставляемых гражданам социальных прав определяется объемом «свободных» финансовых ресурсов, способно в итоге не просто выхолостить идею социального государства, но вообще свести её к нулю.

Между тем в упомянутой выше работе К. В. Арановский, С. Д. Князев и Е. Б. Хохлов прямо утверждают, что происхождение, состав и объем социальных прав «не просто допускают их сокращение вплоть до "ничего", но и понуждают себя сократить, когда исполнение их невозможно или нецелесообразно, когда это будет решено в правомерной законодательной, бюджетной, договорной или в административной процедуре» [9, с. 87]. Остается непонятным, как указанные авторы представляют себе реализацию подобной меры в Российской Федерации в соотношении с социальным характером российского государства? Возможно, они полагают, что для решения проблемы достаточно будет лишь указать в законе о бюджете на соответствующий год, что «в связи с отсутствием необходимых финансовых ресурсов действие ст. 7 Конституции Российской Федерации на .... год приостанавливается»? Конечно, вышеупомянутая конструкция является не более, чем доведением ситуации до абсурда. Однако нельзя не отметить, что она тем не менее напрямую вытекает из приведенных выше рассуждений.

Нет сомнений, что в современном мире экономическое положение страны действительно может существенно меняться под воздействием различных экономических факторов. Тем более это относится к России, которая является шестой экономикой мира по паритету покупательной способности и объективно вовлечена практически во все мировые экономические процессы. С другой стороны, она уже не один год находится под незаконно введенными экономическими санкциями, что также оказывает на нее негативное влияние.

В то же время нельзя забывать, что помимо данных объективных факторов экономический рост напрямую зависит и от принимаемых руководством страны решений, которые могут быть не до конца продуманными, а то и вовсе ошибочными. К примеру, на момент подготовки данной статьи появилась информация о приближающейся уже в 2019 году в экономике Российской Федерации технической рецессии [12]. Новостью в данном случае явля-

ется лишь приближение ее срока, в то время как сам факт рецессии был очевиден для специалистов еще в 2018 году. Причины вполне очевидны: «Малый и средний бизнес в России сокращается – снижается и количество работников, и число предприятий» [12]. Данная проблема – стремительное уменьшение числа мелких и средних предпринимателей (по крайней мере, работающих легально) – была предопределена принятым в 2018 году Правительством Российской Федерации решением о повышении НДС с 18 до 20 %, что повлекло за собой падение рентабельности бизнеса [13]. Вполне логично, что в результате резкого сокращения количества предпринимателей-налогоплательщиков Федеральная налоговая служба зафиксировала в 2019 году после кратковременного (в начале года) повышения объема сбора НДС, ближе к середине года – его падение [14].

Что должна делать государственная власть при принятии решений о распределении финансовых средств по расходным статьям бюджета в 2020 году, если указанная тенденция продолжится, а пессимистические прогнозы (техническая рецессия) сбудутся? По мысли К. В. Арановского, С. Д. Князева и Е. Б. Хохлова, нужно, по-видимому, сократить объем расходов на «социальные» статьи бюджета, ведь социальные права, по их мнению, вообще и не права, а некие «гарантии», следовательно, их можно уменьшать, когда это вызвано «объективными» – уменьшение государственных доходов – причинами. Однако не правильнее было бы в таком случае вместо очередного урезания пределов социального государства в России ставить вопрос об ответственности власти за решения, вызывающие спад в экономике и невозможность реализации социальных прав граждан? Вопрос этот, впрочем, риторический.

С учетом указанных обстоятельств, с нашей точки зрения, не финансовые возможности государства должны определять его параметры как социального, а ровно наоборот. Совершенно верно В. В. Невинский и Н. Я. Гринчинко указывают на необходимость постановки вопроса на современном этапе в Российской Федерации *о финансово-правовых основах реализации конституционных норм* [15, с. 17]. Конституционные нормы, устанавливающие социальные права, *должны обеспечиваться* соответствующими финансовыми ресурсами, в противном случае, при формальном их сохранении в правовом поле, они превращаются в декларативные.

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

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

## Литература

1. Денисов С. А. Социальное или патерналистское государство // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 3–9.
2. Алебастрова И. А. Социальное государство: белые одежды голого короля или платье для Золушки? // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 20. С. 2–12.

---

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

3. Авдеенкова М. П., Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. и др. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев, науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М. : Статут, 2013. 688 с.
4. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2015. 272 с.
5. Почему Швейцария отказалась от безусловного основного дохода. URL: <http://www.furfur.me/furfur/changes/changes/217915-switzerland-vs-bod> (дата обращения: 03.08.2019).
6. Денисов С. А. Общая теория административного государства : монография. Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2010. С. 147–164.
7. Санстейн К. Р. Против позитивных прав // Российский бюллетень по правам человека. 1995. Вып. 6. С.19–22.
8. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997. 702 с.
9. Арановский К. В., Князев С. Д., Хохлов Е. Б. О правах человека и социальных правах // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4. С. 61–91.
10. Пешкова Х. В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства. Монография. М. : Инфра-М, 2018. 315 с.
11. Липатов Э. Г., Чаннов С. Е. Конституционно-правовое регулирование разграничения полномочий в РФ как способ реализации распределительной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 22–27.
12. Поздеев А. «Взрыв» в экономике, обещанный России, произойдет уже в этом году. URL: <https://yandex.ru/> (дата обращения: 03.08.2019).
13. Что ждет малый бизнес после повышения НДС. URL: <https://www.dp.ru/> (дата обращения: 03.08.2019).
14. Федеральная налоговая служба. Официальный сайт. URL: <https://www.nalog.ru/gp77/> (дата обращения: 03.08.2019).
15. Невинский В. В., Гринчинко Н. Я. К вопросу о «двойных» стандартах финансово-правового регулирования реализации конституционных норм в социальной сфере // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 15–18.