Владимир КОЧЕТКОВ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

В статье обосновывается позиция, согласно которой в основе современных призывов к демонтажу институтов социального государства лежат конституционные проблемы данной теории и практики. Доказывается, что их разрешение на основе предлагаемого в данной статье понимания конституционализма позволит сохранить институты, необходимые для реализации базовых ценностей западной цивилизации — свободы и справедливости.

Ключевые слова: конституционализм, свобода, социальная справедливость, социальное государство, частная и публичная автономия, человеческое достоинство

Современный мировой экономический кризис опасен прежде всего не своими непосредственными разрушительными последствиями, а тем, что из него, скорее всего, сделают неправильные выводы. Вместо того, чтобы анализировать особенности развития капитализма в эпоху глобализации и постиндустриального общества, а также возможные пути трансформации существующих правовых и иных общественных институтов, отечественные эксперты спешат заявить о крахе европейской социальной модели и о необходимости демонтажа институтов «государства всеобщего благоденствия». Оказывается, современное социальное государство виновато в том, что в разгар кризиса спасло за счет бюджета крупные финансовые структуры, этих генераторов глобализации, и тем самым оно залезло в долги перед будущими поколениями своих граждан. Из этой констатации делается нелогичный вывод о том, что институты социального государства с их механизмами перераспределения ВВП в пользу нуждающихся будут препятствовать выходу экономик развитых стран, а значит, и всего остального мира из кризиса.

Нам уже доводилось выступать в защиту аксиологической значимости концепции социального государства¹. Однако в данной работе мы рассмотрим аргументы правоведов, вскрывших *реальные конституционные проблемы социального государства*. Это важно сделать не только

¹ См.: Кочетков В.В. Еще раз о сущности социального государства. // Закон и право. 2009. № 7. С. 5–13; Кочетков В.В. Справедливость как сущность социального государства. // Философия права. 2009. № 5. С. 32–36; Кочетков В.В., Кочеткова Л.Н. Социальное государство как идеальный тип: К философским основаниям современной политики. // Труд и социальные отношения. 2010. № 4. С. 106–115.

потому, что их тезисы лежат в основе некорректного анализа причин и путей преодоления современного мирового кризиса, но и потому, что они являются идеологическим обоснованием деятельности российского Правительства, которая оказывает негативное влияние на судьбу социального государства в нашей стране.

Говоря о конституционных проблемах социального государства, мы ведем речь об антиномичной реализации базовых принципов конституционализма в теории и практике. Наша позиция заключается в том, что реальные конституционные проблемы социального государства являются внутренним источником развития данной концепции, и не свидетельствует о ее несостоятельности. Мы постараемся показать, что решение этих проблем возможно на пути развития конституционализма как определенной мировоззренческой парадигмы.

Российская теория социального государства

В отечественной юридической литературе к основным признакам социального государства относят прежде всего обеспечение достойной жизни и создание условий для свободного развития человека. Наиболее типическое для правового дискурса определение данного феномена можно найти у Н.А. Баиевой: «Государство может быть определено как социальное лишь тогда, когда проблема воспроизводства жизни человека как биологического существа, как потенциального субъекта всех видов общественной жизнедеятельности становится главной задачей институтов государственной власти, когда создана и действует правовая система защиты социальных интересов личности, когда на решение социальных проблем сориентированы экономика, политика и духовная жизнь общества»². По нашему мнению, такое понимание сущности социального государства не добавляет ничего собственно научного к ст. 7 Конституции, которая гласит: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Очевидно, что наукообразное повторение конституционной нормы не раскрывает её аксиологическое содержание.

Российские юристы, как правило, убеждены, что институты социального государства имеют не случайное происхождение. Как отмечает известный отечественный ученый С.С. Алексеев: «Объективные предпосылки идеи социального государства те же, что и основание «второго поколения» прав человека, – гигантский научно-технический прогресс, переход общества от традиционных к либеральным цивилизациям, потребовавшие гуманистического содержания либерализма, обеспечение достойного уровня жизни людей, выработки форм социальной, в том числе государственной деятельности, направленной на общественное служение»³. Однако такое понимание генезиса этого феномена не объясняет, почему становление институтов социального государства *рас-*

² Баиева Н.А. Социальное государство и его основные критерии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://science.ncstu.ru/articles/law/f06/04/pdf>.

³ Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: Норма, 1999. С. 683.

тянулось почти на столетие (с середины XIX в. до 50–60 гг. XX в.). А главное — почему в конце XX в. в развитых странах мира начался кризис социального государства. Ведь научно-технический прогресс только ускорится, а развитие экономики достигло небывалых высот.

Конституционные проблемы социального государства

Если придерживаться вышеизложенной точки зрения, то невозможно возразить В.А. Четвернину, который считает, что социальное государство, по сути, объективно невозможный феномен. Основным принципом социального государства, согласно позиции этого ученого, является произвольное перераспределение национального дохода в пользу социально слабых. А это *противоречит главному постулату правового государства* — формальному равенству и господству права в материальном смысле⁴. В социальном государстве, по мнению Четвернина, вообще нельзя говорить о правах человека второго поколения. Можно говорить только о наличии привилегий у определенных групп населения. И в этом случае получается, что общество делится на тех, в чью пользу перераспределяется национальный доход, и тех, за чей счет он перераспределяется. Поэтому принцип социальной государственности — это несправедливость или уравниловка⁵. Однако исследователь не объясняет, почему поддержка социально слабых групп населения является уравниловкой и по отношению к кому это несправедливо: к олигархам, чиновникам или рабочим.

Четвернин также утверждает, что Россия должна сначала пройти путь либерального капитализма с необузданным рынком. Это связано с тем, что подлинно социальным может быть только уже правовое государство, в котором механизмы господства права способны удерживать «перераспределительный произвол» власти в жестких рамках. Иначе говоря, возможно лишь социальное правовое государство. В нем индивид рассматривается как автономный субъект, несущий полную ответственность за свою жизнедеятельность. Институты такого государства гарантируют (непонятно, правда, почему) лишь некий минимум социальных благ — поскольку обеспечение этого минимума не вредит гарантиям свобод, безопасности и собственности⁶.

В ответ на такие обвинения в уравниловке, эксплуатации привилегированным меньшинством (получатели государственных пособий) честных налогоплательщиков в российской правовой науке была выработана следующая позиция: государственная власть социальна по своей природе, следовательно, ее целями является не только устройство жизни человека, но и удовлетворение его материальных и духовных потребностей и интересов, осуществление требований социальной справедливости. Как отмечает в этой связи академик О.Е. Кутафин: «Главная задача социального государства — достижение такого общественного развития, которое основывается на закрепленных правом принципах социальной справедливости, всеобщей солидарности и взаимной ответственности.

⁴ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. Отв. ред. В.А. Четвернин. М.: ЦКИ МОНФ, 1997. С. 55.

⁵ Там же. С. 57.

⁶ Там же. С. 58.

Социальное государство призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ исходя из принципа справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное существование»⁷. Причем социальная справедливость этим ученым связывается с обеспечением прав человека, что, например, в распределительных отношениях означает соответствие между трудовым вкладом и его оценкой обществом: «В отношениях, связанных с принуждением, с ответственностью, справедливость есть соответствие между мерой нарушения и мерой назначения. В сфере управления справедливость заключается в установлении минимально необходимых пределов власти и гарантий для управляемых от злоупотреблений ею»⁸. При таком подходе, на наш взгляд, невозможно обосновать необходимость для государства обеспечивать достойную жизнь каждому гражданину. Остается только уповать на социальную природу всякой государственной власти, хотя остается загадкой, как объяснить многочисленные случаи разорения граждан, которые случались в истории многих государств⁹.

На эти слабости в обосновании концепции социального государства обратил внимание известный российский правовед Л.С. Мамут. В своей статье «Социальное государство с точки зрения права» он выдвинул несколько серьезных аргументов против социального государства.

Во-первых, автор считает ошибочным отождествление государства с его аппаратом, поскольку «под государством подразумевается публично-властным способом агрегированное и устроенное общество, достигшее в своем экономическом и социокультурном развитии стадии цивилизации»¹⁰. Поэтому нельзя говорить о социальных требованиях к государству (его аппарату), т.к. аппарат распоряжается только тем богатством, которое создано всеми членами общества.

Во-вторых, по мнению Л.С. Мамута, право выступает в качестве регулятора общественных отношений, построенных на основе взаимности и эквивалентности, поскольку «взаимность составляет сокровенный дух права, но в праве она уже приобретает форму эквивалентности. Правовыми данными притязания становятся (превращаются в правомочия) именно вследствие того, что таковые находятся в неразъединимой связке с корреспондирующими им обязанностями»¹¹.

В-третьих, Л.С. Мамут возражает против сопряжения социальных прав с категорией «человеческое достоинство», что, например, себе позволяют авторы «Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах» (1966)¹², резонно отмечая отсутствие общепризнанного понимания данной категории в отечественной юриспруденции.

⁷ Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 347.

⁸ Там же. С. 320

⁹ В российской истории самые вопиющие такие случаи — это опричнина Ивана Грозного, реформы Петра I, коллективизация И.В. Сталина, а из недавнего прошлого — либеральные реформы в 90-е гг. XX в.

¹⁰ Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права. // Государство и право. 2001. № 7. С. 5—14. Мы ссылаемся на текст, опубликованный на www.libertarium.ru/1958?print.view=yes/

¹¹ Там же.

¹² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/patecon.shtml

Поэтому невозможно размышлять о «правах, которые возникают из этой непонятной субстанции, об их основании и содержании»¹³.

На эти же цели направлен и четвертый аргумент Л.С. Мамута — о принципиальной несправедливости социального государства. Справедливость — это формальное равенство, а социальная уязвимость некоторых категорий граждан не возлагает на государственно-организованное общество правовое обязательство обеспечивать каждому «достойную жизнь».

Такая антигуманная критика концепции социального государства стала возможна потому, что в отечественной юридической и философской литературе *практически отсутствуют работы*, в которых бы эксплицировалась аксиологическая взаимосвязь социального государства с теорией и практикой конституционализма.

Аксиологическая интерпретация конституционализма

Конституционализм — это философско-юридическая доктрина, а также реальная практика государственного строительства, которая считает возможным и необходимым строить на рациональной (договорной) основе систему государственного управления, взаимоотношений между гражданином и властью, а также между гражданами. Эта доктрина исходит из признания равного достоинства за каждым свободно определяющимся (суверенным) субъектом социума (индивид, группа граждан). Данное признание достоинства реализуется через предикацию естественных неотчуждаемых прав (свободы делать/не делать что-либо) гражданину, при условии признания и следования им рациональным правилам общественной и государственной жизни. Иначе говоря, конституционализм есть теоретическая парадигма, решающая задачу по разработке определенных принципов справедливого устройства общественной жизни, *позволяющих обеспечить реализацию частной и публичной автономии для всех социальных субъектов*.

Поэтому конституционализм сопрягает категорию «свободы» и категорию «достоинство человеческой личности» в неразрывном аксиологическом синтезе. Без признания достоинства (или правосубъектности, согласно юридической терминологии) человека невозможна объективация его свободы. Ведь если кто-то недостоин признания быть человеком, то его удел, согласно известному определению раба, данному Аристотелем, быть мыслящим орудием в руках «настоящих» людей¹⁴.

Можно с уверенностью сказать, что этот синтез лежит в основании европейской культуры, а конституционализм появился как новая парадигма в условиях становления буржуазного общества, которое можно охарактеризовать четырьмя основными признаками.

Во-первых — правом свободного самоопределения индивида в тех сферах общественной жизни, которые не интегрированы непосредственно в официальные государственные структуры — прежде всего в экономике и культуре. Институциональной основой этого права была частная собственность.

¹³ Мамут Л.С. Указ. соч.

¹⁴ Аристотель. *Politika*. I 2. 1254 b-20.

Во-вторых — саморегуляцией свободно протекающего процесса экономического и культурного развития исходя из принципа свободы договора при распоряжении своей частной собственностью.

В-третьих — достижением максимальной экономической и культурной результативности в процессе свободного соревнования на основе принципа индивидуальной ответственности.

В-четвертых — формированием новых общественных элит — буржуазии, вытесняющей с государственных должностей старые привилегированные сословия, прежде всего земельное дворянство. Теперь человеческое достоинство выводилось из имущественных цензов, а не из аристократических заслуг. Формирование такого общества являлось грандиозной социальной революцией, независимо от формы ее протекания.

На этапе становления конституционализма первой его программой стала *теория правового государства*, в которой были разработаны определенные принципы, обеспечивающие свободу для каждого индивида:

- принцип разделения властей;
- принцип независимости суда;
- принцип подзаконности административного управления;
- принцип правовой судебной защиты;
- принцип общественно-правовой компенсации.

Однако нельзя, как это делают многие российские юристы, редуцировать содержание понятия «правовое государство» к вышеперечисленным принципам. Это всего лишь *признаки формальной законности*. «Истинный смысл, истинная суть правового государства — это реальная, материальная справедливость. Государство является воистину правовым лишь в том случае, если оно — как в своих структурах, так и в своей деятельности — направлено на обеспечение справедливости»¹⁵. Идея социальной справедливости является конституирующей в процессе солидаризации общества на протяжении всей человеческой истории. Именно представление об общественном отношении как справедливом, intersубъективно признаваемом, обеспечивает легитимацию политических институтов и лидеров. Поэтому пять принципов формальной законности являются средством на службе идеи реальной справедливости, в практическом осуществлении которой и оправдывается идея правового государства.

Безусловно, в каждом типе общества существует свое понимание идеи социальной справедливости. Поэтому социальная справедливость вступает как *конкретно-историческая форма социального компромисса*, достигаемого на рациональной (дискурсивной) основе, как конкретно-историческая правовая (моральная) форма признания человеческого достоинства. Подобно тому, как наука открывает различные формы истины, а не истину как некий абсолют, конституционализм в конкретных исторических обстоятельствах рационально (дискурсивно) вырабатывает форму социальной справедливости. А потому социально справедливым в доктрине конституционализма является такое общественное состояние (положение закона, функционирование политического института), не ограничивающее, а *расширяющее пространство свободы индивида*, сферу его частной и публичной автономии.

¹⁵ Политическая философия в Германии. М.: Современные тетради, 2005. С. 170.

Социальное государство в конституционализме

Индустриализация в XIX в. привела к ситуации, когда представление о справедливости, теоретически осмысленное в законченном виде в теории правового государства, не могло быть реализовано. Создание крупных заводов и фабрик потребовало концентрации в городах индивидов, продающих единственную свою собственность — способность к труду. Лишенные традиционной социальной защиты со стороны местной общины и не имеющие частной собственности, эти индивиды в глазах буржуазии были также лишены и человеческого достоинства. И именно поэтому могли быть подвергнуты эксплуатации. Пауперизация, так ярко описанная К. Марксом и другими социалистами, вызвала классовую борьбу за утверждение человеческого достоинства людей наемного труда и идеи справедливости. Не случайно эта борьба велась прежде всего за политические права, а потом уже за социальные, экономические и иные¹⁶, т.к. в конституционализме частная и публичная автономия тесно взаимосвязаны.

Поскольку граждан как собственников становилось все меньше, постольку общество, чтобы избежать десолидаризации и полного саморазрушения, во имя справедливости и свободы для всех граждан было вынуждено отказаться от идеи государства — «ночного сторожа» и создать новый тип, получивший в научной литературе название «социального государства». Такое государство должно было обеспечить воспроизводство гражданина как человека с чувством достоинства, способного к частной и публичной автономии.

Стало ясно, что для граждан, существующих за счет продажи своей рабочей силы, право на жизнь может быть реализовано только в виде права на достойный труд. Именно поэтому мероприятия по гуманизации труда начинались во всех странах с деятельности фабричных инспекций. Далее было установлено, что матрица индивидуального и свободного трудового контракта не создает равноправия сторон (рабочего и капиталиста) в договоре, хотя именно на этом постулате держалось тогдашнее право. Такое равенство может быть достигнуто только через признание реальности и значимости трудового коллектива, который позволяет отдельному рабочему реализоваться как полноценному субъекту в отношениях с работодателем. Поэтому во всех странах неизбежно возникали профсоюзы, способные на равных вести переговоры с предпринимателями, а также появился механизм коллективного трудового договора, где определялись базовые условия по найму.

Вершиной процесса пересмотра основных догматов «классического» правового дискурса стала система обязательного коллективного страхования¹⁷ от рисков наемного труда (внезапной утраты трудоспособности,

---

¹⁶ Напомним, что изначально политические права гражданина через имущественный ценз были непосредственно взаимосвязаны с его частной собственностью.

¹⁷ Первые законы об обязательном социальном и ином страховании лиц наемного труда (рабочих) почти синхронно принимаются в развитых странах Европы во второй половине XIX в. По мере распространения матрицы наемного труда в индустриальном обществе эти формы социальной защиты были распространены и на другие категории граждан, в т.ч. на представителей «свободных» профессий (врачи, инженеры, учителя и т.д.).

старости, безработицы и др.)¹⁸. Теперь в системе обязательного социального страхования индивидуальный риск покрывался за счет того, что он включен в систему коллективной защиты. Но самое главное, эта система позволяла преодолеть дихотомию автономная собственность/гетерономный труд. «Решение социального [рабочего] вопроса состояло не в том, чтобы отменить оппозицию собственник/несобственник, а чтобы переопределить её, то есть противопоставить частной собственности другой тип собственности, а именно общественную, позволяющей получить защиту, не имея частной собственности. [Теперь] источником социальной безопасности стала своего рода передача собственности посредством труда и под контролем государства»¹⁹.

Появление собственности общественных фондов, управляемых государством, создало новую историческую ситуацию, когда взносы в общие фонды были обязательны и при этом давали неотчуждаемое право, которое нельзя было вывести на рынок. Зарплата перестала являться только эквивалентом стоимости рабочей силы. Отныне она содержала в себе часть, представляющую собой своеобразную трудовую ренту для внепроизводственных ситуаций. Тем самым страхование вписывает рабочего в правовой порядок.

Определенные преференции в этой связи получило и государство. Теперь, управляя общественной собственностью, оно перестало быть только защитницей буржуазной собственности и, следовательно, начало опираться на широкую социальную базу. У него отпадает необходимость бороться с программой социалистического присвоения всей собственности. Можно сказать, что, «обеспечивая социально слабым гражданам прожиточный минимум, который необходим для сохранения их человеческого достоинства, социальное государство принимает тем самым ответственность за обеспечение предпосылок, необходимых для функционирования закрепленных в конституции гражданских свобод»²⁰.

На основании вышесказанного можно выделить *характеристики*, которые определяют природу и происхождение *социального государства*.

Первая характеристика. Обязательственная природа социального государства. Она выражается в том, что правовое государство под угрозой утраты своей легитимности принимает для сохранения стабильности гражданского общества новые определенные обязанности по отношению к своим гражданам, что проявляется в признании им соответствующих социальных прав.

Вторая характеристика. Содержание обязанностей социального государства (и соответствующих прав граждан) состоит в обеспечении возможностей для реализации частной и публичной автономии граждан

---

¹⁸ Как отмечает Р. Кастель: «Технология страхования играла фундаментальную роль в изменении правовой сферы. Разделяя законные обязательства и индивидуальную ответственность, социальное право может учитывать обобществление интересов, что является следствием солидарности, объединяющей разные части социального тела. Система страхования запустила механизм солидарности, даже если акционеры не поняли этого» (Кастель Р. Метаморфозы социального вопроса. Хроника наемного труда. СПб.: Алетейя, 2009. С. 338).

¹⁹ Кастель Р. Указ. соч. С. 343.

²⁰ Политическая философия в Германии. М.: Современные тетради, 2005. С. 10.

(возможности для человека испытать чувство свободы и ответственности за свою судьбу и судьбу своего сообщества).

Третья характеристика. Признание абсолютного равенства политических, социальных и иных прав, а также их внутренней правовой взаимосвязи, независимо от принадлежности граждан к классам или иным социальным группам. Это означает признание равного человеческого достоинства (правосубъектности) за всеми гражданами.

Четвертая характеристика. Реальная заинтересованность государства в проведении активной социальной политики в целях своего сохранения, основывающаяся на совпадении интересов гражданина и государства в условиях демократической легитимизации власти.

Таким образом, с точки зрения конституционализма социальное государство можно определить как *государство*, публично-властным образом *гарантирующее гражданину определенные стандарты материальных условий жизнедеятельности*, позволяющие реализовывать его право на частную и публичную автономию. С политической точки зрения социальное государство можно рассматривать как институционализированный классовый компромисс, имеющий своей легитимирующей основой активное создание властью возможностей для удовлетворения растущих материальных и духовных потребностей индивидов в условиях демократии. В этом и заключается аксиологическое значение теории социального государства в парадигме конституционализма.

Преодоление конституционных проблем социального государства

Теперь покажем, как на основе предлагаемого нами аксиологического понимания конституционализма возможно теоретически разрешить конституционные проблемы социального государства, которые были отмечены Л.С. Мамутом и В.А. Четверниним.

Первая проблема, которая выражается в безнравственности требований признания социальных прав, решается следующим образом. Конституционное (правовое) государство имеет не естественное, а договорное происхождение. Оно есть совокупность определенных институтов, призванных реализовывать конституционные ценности, т.е. наполнять реальным содержанием понятия свободы и справедливости. Поэтому любые требования обеспечения человеческого достоинства должны быть обращены именно к государственным органам, а безнравственным же является стремление умалить такое право.

Вторая проблема – неправовой сущности социального государства, которая формулируется как противоречие между требованиями правового государства и целями социального государства, с нашей точки зрения, основывается на редукции любой правовой формы к формулам простого товарного производства. Иначе говоря, данная теоретическая антиномия есть следствие сведения всей полноты человеческой свободы к одной – рыночной – форме частной автономии. В случае государственного строительства затруднительно говорить об эквивалентности обмена между гражданином и государством. В конституционализме обязанностям государства создавать условия для реализации частной и публичной автономии на основе признания равного человеческого достоинства

противостоят права граждан требовать исполнения этих обязательств. В сфере материальной жизнедеятельности эти права называются социальными и экономическими.

Третье замечание в адрес социального государства связано с отрицанием значимости категории «человеческое достоинство», поскольку не существует общепризнанной ее трактовки. Такая трактовка может появиться в результате аксиологической интерпретации конституционализма, в рамках которой человеческое достоинство можно понимать как способность индивида (в соответствии с его возрастом) к рациональному осуществлению частной и публичной автономии, т.е. к рациональному свободному поведению. В праве же эквивалентом категории человеческое достоинство является категория правосубъектности личности, которая определяется как способность личности приобретать права, выполнять обязанности и нести ответственность за недобросовестное осуществление прав или исполнение обязанностей.

Следующее обвинение социального государства состоит в том, что оно декларирует достижение материальной справедливости, т.е. уравниловку. С точки зрения аксиологического конституционализма справедливость — это не состояние, а процесс создания условий для свободного развития социального субъекта. И формальная справедливость (правовое равенство) — необходимая, но недостаточная предпосылка этого процесса. На самом деле конфликт социального государства со справедливостью начинается только тогда, когда оно в своей деятельности отходит от страхования социальных рисков на основе общественной собственности и начинает гарантировать индивиду тот жизненный уровень, который он однажды достиг.

Таким образом, именно переход от исходных принципов социального государства, когда оно страховало свободу гражданина, к попытке компенсировать любые издержки свободной жизни и вызвал кризис современного государства всеобщего благоденствия в развитых странах. Но демонтаж институтов социального государства приведет только к сужению пространства свободы, т.е. частной и публичной автономии. Поэтому их необходимо развивать и наполнять новым содержанием исходя из аксиологической интерпретации конституционализма.