

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В КОНСТИТУЦИОННОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ

А.С. Никонов

Кафедра конституционного и муниципального права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Макляя, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена особенностям правового государства и проблемам социального конституционного законодательства. Особое внимание уделяется анализу позиций отечественных и зарубежных исследователей в вопросах места и роли государства и пределов свободы гражданского общества.

Ключевые слова: социальное государство, конституционное строительство, конституция, права второго поколения, социальные права, общество, государство и управление.

Первые проявления принципа социального государства обычно связывают с Веймарской конституцией Германии 1919 г., хотя этот принцип получил определенное выражение еще в Конституции Мексики 1917 г. Позднее он в более развернутом виде был отражен в Конституции Ирландии 1937 г., а после Второй мировой войны стал во многом традиционным для европейского конституционализма (Основной закон ФРГ 1949 г., Конституции Франции 1958 г. и Испании 1978 г. и др.), а также конституционного строительства стран Африки, особенно бывших французских колоний, и Латинской Америки. По словам испанского исследователя Херардо Писарельо, «социальное государство появляется как своеобразное соглашение или компромисс, воплотившийся в асимметричном пакте между капиталом и трудом и получившим название кейнсианство» [11].

Иначе говоря, если обычное правовое государство характеризует государственную власть с точки зрения ее организации, взаимоотношений и взаимодействия органов законодательной, исполнительной и судебной власти, пределов вторжения законодателя, исполнительных органов и суда в различные сферы общественной и индивидуальной жизни и т.п., то понятие непосредственно социального государства характеризуется одним из основных направлений государственной деятельности — возложением на государство некоторых социальных задач, обусловленных экономическим и социальным развитием общества, и является юридическим выражением ответственности и обязанностей государства перед обществом и личностью по осуществлению заложенной в экономических, социальных и культурных правах социальной программы [7. С. 84].

По существу феномен социального государства нередко связывается как отечественными, так и западными исследователями с так называемой новой эпохой в развитии права. В частности, известный российский правовед Э.О. Лейст наряду с такими историческими типами права, как сословное и формальное, характерными для феодальной и капиталистической эпох соответственно, выделяет и социальное право в качестве третьей категории, получившей развитие в XX в., «сохраняющее общечеловеческие ценности равного права, но преодолевающее формализм буржуазного права при помощи общегосударственной системы гарантий, особенно же льгот и правовых преимуществ для социально обездоленных слоев общества». Суть нового типа права состоит в перераспределении общественных благ не в пользу высших сословий, как это было при сословном и даже формальном праве, а в пользу низших, что достигается за счет установленной государством системы льгот и привилегий в пользу неимущих членов общества [3. С. 126].

Подобный подход получил название «дистрибутивной справедливости», в результате которой акцент, который когда-то делался на отношениях между частными лицами и на частном праве, переместился на публичное право. Главная роль в обеспечении нового типа справедливости в обновленном обществе отводится государству и управлению [2. С. 52]. Эта тенденция в усилении регулирующей роли государства отмечается и американским исследователем Г.Дж. Берманом, непосредственно указывающим на то, что в XX в. буквально все нации Запада пережили введение всепроникающего контроля правительства над основными аспектами экономической жизни. В частности, постепенно вводится в обычную практику национализация промышленного производства многими странами. Кроме того, автор прямо указывает на введение единого государственного экономического планирования и так называемую политику государственного капитализма, осуществляемую другими странами, в рамках которой непосредственная ответственность за производство, распределение и вложение капитала находится в руках крупных корпораций, однако они подлежат прямому и непрямоу контролю государственных органов. Исследователь остроумно замечает, что «высказывание Ленина, сделанное еще в 1921 г. о советской экономике, сейчас все более применимо к экономике других стран: «Для нас все, что относится к экономике, является предметом публичного, а не частного права». Например, в Соединенных Штатах теперь преобладают те отрасли административного права, которые почти не существовали до Великой депрессии начала 1930-х гг.: налогообложение, отношения трудящихся и администрации, законодательство о ценных бумагах, жилье, социальное страхование, защита окружающей среды и дюжина других» [1. С. 48–49].

Такое положение дел определяет и некоторые особенности социального государства в области конституционного строительства. Принимая за основу концепцию социального государства, современные конституции, таким образом, с одной стороны, отвергают анархическую, неуправляемую рыночную экономику (заменяя ее концепцией социально ориентированной экономики), с другой – создают такие институты, которые гарантируют естественное развитие, саморегу-

лирование общества в необходимых сферах жизни [5. С. 191]. В связи с этим наука конституционного права сталкивается с противоречием между традиционным пониманием свободы гражданского общества и практическим ее воплощением в виде непосредственно регулируемых государством институтов. В результате гражданское общество оказывается перед угрозой попасть в полную зависимость в своей деятельности от государственных органов и проводимой ими политики. В такой ситуации права второго поколения приобретают особую значимость в конституционном строительстве, поскольку они, как и процедура их последующей реализации, оказывают самое существенное влияние на дальнейшее развитие страны.

Тем самым наиболее очевидными в конституционной практике представляются следующие проблемы. Во-первых, это поиск баланса между классическими либеральными ценностями, заложившими основы свободы личности и границы для деятельности государственных органов, и доказавшей свою необходимость позитивную роль государства, которая в то же время способна привести к полному огосударствлению хозяйственной жизни и самого общества, что уже, в свою очередь, грозит потерей той его свободы, ради которой изначально создавались сами конституции. Во-вторых, встает вопрос о содержании социальных и экономических прав, закрепленных в конституции, поскольку именно оно будет определять дальнейшее взаимодействие цепочки индивид-коллектив-общество-государство. И, в-третьих, немаловажным представляется проблема толкования и реализации государством и его органами конституционных норм, регулирующих права второго поколения. Имеется в виду вопрос создания и совершенствования государственных социальных служб, призванных гарантировать реализацию «второго поколения» прав человека и гражданина (социальных прав) [3. С. 180]. В данном случае необходимо соблюдать равновесие между стабильностью как одним из важнейших качеств конституционно-правового законодательства и гибким реагированием на возникающие потребности общества. Соответственно, требуется максимально точно определить именно тот круг социально-экономических прав, которым необходимо непосредственно конституционное закрепление, и те права, которые без ущерба для индивидов можно реализовать исключительно в отраслевом законодательстве.

В целом, по словам российского юриста Б.С. Эбзеева, «в широком социальном плане речь идет о том, что права и свободы человека должны быть не средством контроля государства над гражданами и их ассоциациями, а способом обеспечения индивидуальной автономии личности и ее взаимодействия с другими людьми, различными социальными структурами, обществом и государством» [7. С. 122]. Практико-политический аспект возникшей проблемы состоит в необходимости определения оптимального соотношения государственного (коллективного, социального) и личного, или индивидуального, начал в организации общественной жизни. Причем платой за ошибку может быть либо установление примата государства над обществом, и тогда последнее не будет гарантировано от произвола и беззаконий в отношении его членов, либо узаконение анархического своеволия, чреватого разрушением государственности и подрывом всяких основ человеческого общежития.

Данная проблема находит совершенно разное воплощение в современных конституциях. В странах Европы социальная политика увязывается с принципом солидарности, характерным для централизованной экономики с регулирующей функцией государства. Российские авторы связывают конституционность этого принципа с регулированием социальных отношений [4. С. 84]. Неоднозначно и само отношение к институту прав второго поколения. Российский ученый В. Н. Сафонов указывает на то, что среди множества аргументов против признания социально-экономических прав был и запрет делегированных полномочий. Социальные программы создаются и исполняются органами исполнительной власти. А исполнительная власть, в соответствии с принципом разделения властей, не может принимать законы и решать вопросы права [4. С. 170–171].

В свою очередь, немецкий правовед Р. Зиппелиус оценивает «социальное либеральное государство» как общество, где с помощью деятельности государства в лице его органов устанавливаются все необходимые гарантии для индивидуального развития личности и, одновременно, ограничивается свойственный либеральной традиции эгоизм, который в конечном итоге наносит вред свободе общества. Таким образом, согласно Зиппелиусу, вмешательство государства в свободные экономические процессы в стране является необходимым для уравновешивания тех последствий, к которым приводит либерализм в его чистом виде. В частности, это может быть угроза нанесения вреда национальной экономике, либо загрязнения окружающей среды, или какие-либо другие негативные воздействия [12. Р. 307]. Совершенно иную позицию отстаивает его соотечественник Ф. Хайек, согласно которому истинная свобода возможна исключительно в либеральном обществе, избавленном от излишнего влияния государства, поскольку общество, «гарантирующее материальную обеспеченность то одной, то другой социальной или профессиональной группе, быстро создает условия, при которых стремление к обеспеченности становится сильнее свободолюбия» [6. Р. 143]. И все же, по словам Э. Форштофта, противоречия между этикетской сутью прав-притязаний и либеральной традицией свободы могут быть несколько сглажены за счет демократических институтов, которые позволят уменьшить влияние государства [9. Р. 71]. Этот вывод частично нашел отражение в тенденциях развития современного конституционализма. Например, в конституциях Колумбии (ст. 1), Эквадора (ст. 1) и Парагвая (ст. 1) появляется термин «социальное правовое государство»; Германии (ст. 28), Испании (ст. 9.2), Турции (ст. 2) и Венесуэлы (ст. 2) принцип «социальный» употребляется в сочетании со словом «демократический».

Со своей стороны, заслуживает внимания позиция латиноамериканских юристов. В частности, их видный представитель М. Каплан еще в 80-х гг. прошлого столетия активно отстаивал целесообразность и необходимость сильного государства как единственного гаранта общественного процветания, способного обеспечить достойное существование всего общества, а не только отдельных его членов [10]. Аналогичной точки зрения придерживается и мексиканский правовед К. М. Динхайм Барригетте [8].

Таким образом, проблема конституционного законотворчества в контексте социального государства до сих пор остается одним из центров ожесточенной полемики среди западных и российских исследователей. В результате самых разнообразных по своему содержанию ее оценок состав прав второго поколения в структуре Основного закона может существенно различаться в разных странах, что обусловлено спецификой культурного, исторического и конституционного развития того или иного региона.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. — М., 1998.
- [2] Давид Р. Основные правовые системы современности. — М., 1997.
- [3] Лейст О. Э. Сущность права. — М., 2008.
- [4] Сафонов В. Н. Конституция США: социально-экономические права граждан. — М., 2007.
- [5] Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной Конституции, — М., 2005.
- [6] Хайек Ф. А. Дорога к рабству. — М., 1992.
- [7] Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. — М., 2007.
- [8] Dienheim Barriguete C.M. de. El Constitucionalismo como via para alcanzar la justicia social en el estado contemporaneo URL: http://www.porticolegal.com/pa_articulo.php?ref=283 (15.02.2007).
- [9] Forsthof E. Problemas actuales del Estado social de derecho en Alemania. — Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1966.
- [10] Kaplan M. Hacia un nuevo constitucionalismo democratico en America Latina: problemas y perspectivas. Ponencia presentada al II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Juridicas. — Mexico: UNAM, 8-11 de julio de 1980. URL: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_016_091.pdf (14.03.2006).
- [11] Pisarello G. Del estado legislativo al estado social constitucional: por una proteccion compleja de los derechos sociales. — Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005. URL: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12715196462382624198846/isonomia15/isonomia15_03.pdf (12.09.2006).
- [12] Zippelius R. Teoria general del Estado. — Mexico: UNAM, 1985; Bs. As.: CIEDLA Konrad Adenaver Stittung, 1999.

THE SOCIAL STATE'S PROBLEMS IN THE CONSTITUTIONAL CONSTRUCTION

A.S. Nikonov

The Department of Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

This article is dedicated to the features of a lawful state and the problems of social constitutional lawmaking. The special attention is given to the analysis of the domestic and foreign researcher's positions in the questions of a place and a role of the state and the limits of the civil society's freedom.

Key words: the social state, the constitutional construction, the constitution, rights of the second generation, social rights, a society, the state and management.