Арбузов Сергей Юрьевич. Конституционно-правовые основы формирования социального государства в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Арбузов Сергей Юрьевич;[Место защиты: Петрозаводский государственный университет].- Петрозаводск, 2014.- 258 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические и историко-правовые основы социального государства 14**

1.1. Историко-правовые этапы формирования социального государства 14

1.2. Понятие социального государства и система его конституционных принципов 48

1.3. Конституционно-правовая природа достойного существования человека в социальном государстве 77

**Глава 2. Реализация конституционного принципа социального государства в Российской Федерации 96**

2.1. Конституционно-правовое основы формирования и развития социальной политики Российской Федерации 96

2.2. Формирование и развитие конституционных функций социального государства в Российской Федерации 155

Заключение 178

Список использованных источников и литературы 186

## Понятие социального государства и система его конституционных принципов

Цель исследования состоит в научном осмыслении конституционного принципа социального государства, изучении процесса его формирования и возникающих на этом пути законодательных и научно-практических проблем.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: 1) сформулировать определение понятия социального государства; 2) исследовать истоки возникновения и выделить историко-правовые этапы формирования социального государства; 3) раскрыть конституционно-правовую природу и сформировать систему принципов социального государства; 4) определить элементы содержание понятия «достойная жизнь человека»; 5) исследовать конституционно-правовую природу права на достойное существование и выявить его место в системе прав человека; 6) раскрыть конституционно-правовые основы формирования социальной политики и проанализировать ее направления; 7) исследовать закономерности формирования и развития конституционных функций социального государства, провести анализ их правовой природы и систематизацию.

Теоретическая основа исследования состоит из трудов отечественных и зарубежных ученых по конституционному праву, философии, философии права, теории и истории государства и права, экономики, социологии и политологии.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют общенаучные методы познания, а именно: диалектический, системно-структурный, анализа, синтеза. В работе использовались частнонаучные (статистический, конкретно-социологический) и специальные юридические методы (формально-юридический, историко-правовой и сравнительно-правовой).

Нормативную основу исследования составляют международные договоры и декларации, рекомендации, конституции и законы зарубежных стран, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства РФ, законы субъектов Российской Федерации, Конституции и другие нормативные правовые акты СССР, судебная практика.

Эмпирическую базу исследования образуют судебная практика, статистические материалы и справочная литература.

Обоснованность и достоверность результатов исследования определяется информативностью материала, апробацией результатов исследования в публикациях автора, использованием историко-правового, сравнительно-правового, а также других методов научного исследования, соответствующих поставленной цели и задачам.

Научная новизна исследования заключается в разработке авторской периодизации историко-правовых этапов формирования социального государства; разработке авторского подхода к пониманию социального государства и его принципов; разработке структурных элементов содержания понятия «достойная жизнь человека»; определении природы права на достойное существование и его места в системе прав человека; расширении подхода к системе конституционных функций социального государства и обосновании их правовой природы.

Наиболее значимые авторские положения, отражающие научную новизну исследования, содержатся в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Детальный анализ существующих в конституционно-правовой доктрине научных подходов позволяет сделать вывод о том, что в силу отсутствия универсальных критериев наиболее оптимальное понятие социального государства может быть сформировано под углом зрения свойственных ему функций. В функциях социального государства раскрывается его сущность и предназначение.

Социальным следует признать такое государство, которое распределяет и перераспределяет материальные и духовные блага на основании конституции, законов и других нормативных актов в соответствии с принципом социальной справедливости, сглаживает социальные различия при сохранении фактического неравенства и помогает нуждающимся ради достижения каждым человеком достойной жизни.

2. Проанализировав историко-правовые этапы формирования социальной государственности от первых практик заботы о человеке до конституционного признания и последующей реализации конституционного принципа, автор разработал собственную научную периодизацию, которая упорядочивает научные представления о том, как этот процесс протекал в ретроспективе:

- 1-ый этап - предыстория - с образования первых государств на Древнем Востоке - до середины XIX века г.: развитие публичной благотворительности; преобладание роли церкви в осуществлении общественного призрения; формирование идеологической основы социальной государственности;

- 2-ой этап - начиная с 1850 г. до 80 гг. XIX в. - появление первой научной концепции социального государства Л. фон Штейна; переход от публичной благотворительности к первичной системе обязательного социального страхования работников индустриальных предприятий, сформированной немецким Правительством под руководством канцлера О. Бисмарка;

- 3-ий этап - с 80 гг. XIX в. - по 1949 г.: разработка первичных систем социальной защиты населения; конституционализация социальных прав в Конституциях Мексики 1917 г. и Веймарской Республики 1919 г.

Неоценимый вклад в развитие социальных прав и гарантий их реализации на этом этапе был сделан в связи с принятием советских Конституций, в особенности Конституции 1936 г., в которой впервые в отличие от Конституций 1918 г. и 1924 г. провозглашался принцип социального равенства. Кроме того, в нее входила отдельная глава посвященная правам и свободам человека, в том числе и социальным; - 4-ый этап - начиная с принятия немецкой Конституции 1949 г, в статьях 20 и 28 которой впервые в мире был провозглашен принцип социального государства, - по настоящее время - мировое признание социальной государственности. 3. Анализ историко-правового развития Российской Федерации и зарубежных стран, норм международного права и современного российского законодательства, а также разработанных в науке конституционного права подходов, позволил разработать и предложить авторскую концепцию конституционно-правовых принципов социального государства, к которым относятся принципы позитивной свободы, формального равенства, социальной справедливости и социальной ответственности.

## Конституционно-правовая природа достойного существования человека в социальном государстве

Теория и практика социального государства возникли на почве правовой государственности, которая уже на протяжении веков формируется в качестве научной доктрины и входит в предмет государственного строительства. Начиная с древних времен, самой благоприятной формой организации и регулирования социальной деятельности было и остается право. Поэтому процесс формирования социального государства предлагается рассматривать в контексте эволюции государственно-правовой системы.

Исторически зачатки социальной государственности сложились более двух тысяч лет до н.э. в государствах Древнего Востока (Вавилон, Египет, Китай) из традиций публичной благотворительности, частным проявлением которой было подаяние, раздача зерна и хлеба слабым и сирым24.

В тоже время оказываемая государством и обществом помощь основывалась на нормах морали, обычаях и религиозные догмах.

Постепенно установления, закрепляющие обязанность заботиться об отдельных категориях населения, начали появляться в исторических памятниках права. Например, в законах царя Хаммурапи XVIII в. до н.э. говорилось об ограничении долгового рабства тремя годами, отсрочки выплаты долга вызванного неурожаем без оплаты дополнительных процентов, об обязательстве заботиться о сиротах, вдовах и храмовых рабах25. Древнеиндийский памятник права Артхашастра Каутильи IV в. до н.э. содержал широкий перечень социальных гарантий, например: снижение размера налога соразмерно выращенному урожаю, оставление после сбора налогов части урожая нищим и деревенским работникам, оказание поддержки малолетним, престарелым и больным, чей родственник умер, исполняя долг26. Вместе с тем организованный характер благотворительность приобрела в Древней Греции и Риме, где в качестве мер помощи бедным были введены запреты и ограничения на продажу и покупку земли и других видов имущества, различных видов литургий, конфискации, налоги на собственность, законы против роскоши, беднейшие граждане наделялись государством землей и т.д.27.

Несмотря на правовое оформление, материальная поддержка бедных и больных пока еще не культивировалась в качестве государственной задачи. В античности идея всеобщего блага вытекала из философских представлений о системе политических и нравственно-этических ценностей28.

В частности, Солон полагал, что большое благо для полиса и его граждан, составляет закон и законный порядок29. В понимании Сократа благо представляло собой знания30, которые позволяли разумно распоряжаться здоровьем, силой, красотой и богатством31. Платон считал благо - это то, что придает познаваемым вещам истинность, а человека наделяет способностью познавать32. Аристотель называл высшим благом счастье33.

Тем не менее, уже в древности бедность рассматривалась в качестве угрозы общественному порядку. Показательным примером борьбы с ней являются реформы афинского правителя и философа Солона (сисахфия), который освободил афинян от долгов и на текущий момент, и на будущее и воспретил обеспечение долговой ссуды личной кабалой должника, произвел отмену долгов частных и государственных34. В китайском философско-политическом трактате «Книга правителя области

Шан» III столетия до н.э. бедное государство считалось слабым35. В Индии в Законах Ману II до н.э. говорилось о том, что дети, престарелые, бедные и больные должны считаться владыками мира36, государю следует оказывать им милость37, обижать старых и неимущих воспрещалось38. В Средневековье (II-XVI вв.) широкое распространение получила церковная благотворительность. Мирское благо виделось в вере в Бога, в покаянии. Неслучайно понятие права в соответствии с канонами церкви формулировалось как «творчество в области доброго и равного»39.

В этот исторический период государство установило жесткий контроль над всей хозяйственной деятельностью40. Например, в Англии существовало правовое регулирование деятельности паромщиков, иных перевозчиков, пекарей, мельников, хозяев пристаней, гостиниц и прочее, которое состояло в определении максимальной платы, взимаемой за оказываемые услуги, предоставленные удобства и проданные товары41.

Помощь бедным оказывалась и в Киевской Руси. Из установленной десятины выделялись средства на поддержку богаделен, взимались сборы на строительство школ и приютов42, а с приходом в XI-XII столетиях христианства широкое распространение получила церковная благотворительность, в основе которой лежали догматы милосердия, нищелюбия и милостыни43.

В целом, как в Античности, так и в Средние века подход к проблеме сиротства, бродяжничества, болезней и нищеты имел гратисарную направленность.

## Конституционно-правовое основы формирования и развития социальной политики Российской Федерации

Но предлагаемые отечественными учеными-юристами трактовки имеют размытый характер. Не дает четких указаний по этому поводу и Конституционный Суд Российской Федерации, согласно правовой позиции которого, разъяснения понятия достойной жизни не относится к его компетенции, так как фактически требует создания новых норм права339. Следовательно, данное разъяснение может быть проведено только федеральным законодателем. Тем не менее, в отечественном законодательстве, принятом по вопросам правового регулирования достойной жизни, они нигде не приводится.

Исходя из комплексного анализа нормативных правовых актов, по мнению диссертанта, во-первых, оценку достойной жизни следует давать с учетом юридически закрепленных социальных гарантий: бесплатное образование, бесплатное здравоохранение, размер заработной платы не ниже минимального размера оплаты труда, пенсионное обеспечение в старости, по инвалидности, на случай утраты кормильца, обеспечение жильем отдельных категорий граждан и

Во-вторых, достойную жизнь характеризуют показатели уровня жизни: удельная численность населения с доходами ниже или выше прожиточного минимума, среднедушевые денежные доходы населения в месяц, реальный рост доходов населения, валовой национальный и региональный доход341. В совокупности они определяют уровень богатства общества и спрос на социально-экономические блага.

В-третьих, достойная жизнь оценивается через показатели качества жизни человека: личная безопасность, доступность жилья, обеспеченность населения жильем, доступность и качество коммунальных услуг, безопасность продовольственных и непродовольственных товаров и услуг, средняя ожидаемая продолжительность жизни, смертность, состояние транспортной инфраструктуры, состояние окружающей среды, уровень развития здравоохранения, уровень развития образования, уровень преступности, эффективность деятельности органов государственной власти и местного самоуправления342. Данные показатели отражают уровень защищенности человека, состояние развития или деградации социально-демографической и экономической сферы. Отсюда следует, что право на достойную жизнь должно быть подкреплено юридическими и социально-экономическими основами материального и духовного существования. Таким образом, в юридическое содержание понятия «достойная жизнь» входят нормативно закрепленные показатели уровня и качества жизни, а также правовые гарантии реализации социальных прав и свобод.

Проанализировав конституционное значение и содержание понятия «достойная жизнь», целесообразно определить место права на достойную жизнь в системе юридического статуса личности. Уже длительное время в правовой литературе эта проблема остается нерешенной. Проблематика исследования актуализируется с точки зрения, получившего всеобщее признание в 70-ые гг. XX столетия, деление прав и свобод на три поколения: гражданские и политические - первое поколение; социальные, экономические (за исключением права собственности) и культурные - второе поколение; коллективные права - третье поколение прав человека343. С тех пор спор о том, какие права имеют первичное значение, не умолкает. Подходы ученых-юристов к определению места права на достойную жизнь в системе прав человека весьма разнообразны.

На сегодняшний день одним из наиболее распространенных является представление о равноценности права на достойную жизнь и других прав и свобод человека. Расстановка приоритетов по поводу верховенства и второстепенности прав и свобод разных поколений представляет задачу бессмысленную и бесперспективную344.

Этот подход берет свое начало в международном законодательстве. В преамбуле Всеобщей декларации прав человека провозглашается равенство и неотъемлемость прав и свобод. Аналогичные положения также содержатся в преамбуле Международных пактов о гражданских и политических правах345, об экономических, социальных и культурных правах, других международных документах346.

В данных актах принцип равенства признается одним из важнейших условий достойной жизни, которое состоит в предоставлении человеку возможности для осуществления всего комплекса прав и свобод.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Международный принцип равенства, был воспроизведен в статье 19 Конституции Российской Федерации. Подчеркивая первостепенность равенства, Конституционный Суд Российской Федерации заявил о том, что в нашей стране как правовом и социальном государстве, наряду с принципом справедливости он представляет одну из основ прав и свобод человека

Предоставление слабым и беззащитным гражданам привилегий, в таких правовых формах как пенсии, пособия, жилье, субсидии на оплату коммунальных услуг или на проезд, объективно необходимо для того, чтобы их жизнь не была ущербной. «Позитивная» или «тихая дискриминация» вполне справедлива, так как направлена на выравнивание жизненных шансов348, то есть служит важнейшей гарантией обеспечения формального равенства.

Указывая на ее важность Конституционный Суд Российской Федерации, заметил, что различия в правах допустимы в случаи их объективной оправданности, обоснованности, а также достижения конституционно значимых целей349, в том числе цели России как социального государства.

## Формирование и развитие конституционных функций социального государства в Российской Федерации

Нельзя не оставить без внимания тот факт, что отдельные ученые лишь ограничиваются перечислением функций социального государства, например: - обеспечение охраны труда и здоровья людей, установление минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки нуждающихся граждан, развитие системы социальных служб, учреждение пенсий, пособий, а также других гарантий социальной защиты и другие664; - создание условий для поддержания полной занятости, перераспределение бюджетных доходов в пользу неимущих, обеспечение людям прожиточного минимума, охрана наемного труда, забота об образовании, социальном обеспечении, здравоохранении и др.665; - государственное регулирование трудовых отношений, социальное обеспечение граждан, обеспечение доступного здравоохранения и образования, содействие полной занятости, защита от безработицы и предоставление социальных услуг и др.666

Тем не менее, простое перечисление не позволяет сформировать целостного представления ни о системе конституционных функций социального государства, ни об их юридическом содержании.

По нашему мнению, проблема неоднозначного понимания системы конституционных функций социального государства может быть разрешена посредством анализа законодательства и судебной практики, на основании проведения которого, были выделены следующие направления его деятельности.

Одной из функций социального государства является функция распределения и перераспределения: реализуется с учетом социальной направленности бюджетных средств, направлена на решение проблем социального развития. Бюджет представляет главный инструмент регулирования экономики. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации бюджеты территориальных уровней и внебюджетных фондов используются для распределения и перераспределения финансовых ресурсов, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития публично-правовых образований667. При бюджетном распределении национального дохода образуются первичные доходы: заработная плата в производственной сфере, ссудные проценты, рента, дивиденды. Однако социально-экономические задачи на данной стадии не решаются. Этому способствует перераспределение первичных доходов, которое осуществляется благодаря таким финансовым инструментам как налоги, страховые взносы, механизм ценообразования, пожертвования.

Перераспределение проводится между различными категориями населения (пенсионеры, инвалиды, безработные, беженцы, вынужденные переселенцы); на уровне отраслей народного хозяйства и публично-правовых образований; в производственной и непроизводственной сфере668.

На этой стадии образуются так называемые вторичные доходы: прямые налоги; заработная плата в непроизводственной сфере (здравоохранение, образование, наука, культура); субсидии и субвенции индивидуальным предпринимателям и коммерческим организациям; социальные трансферты (пенсии, социальные пособия, стипендии, компенсации669).

При этом обладая дискрецией финансовых полномочий публично-правовые образования должны распределять средства таким образом, чтобы их было достаточно для обеспечения определенного качества и уровня жизни населения. Конституционный Суд Российской Федерации уже неоднократно акцентировал свое внимание на том, что при регулировании финансовой сферы федеральный законодатель вправе выбирать разнообразные правовые средства. На этой основе в Российской Федерации как правовом социальном государстве гарантируются надлежащие финансовые условия осуществления программ социального развития, обеспечения прав и свобод человека и гражданина (статьи 2, 7, 18; пункт «в», «е» статьи 71)670.

Между тем, в отечественной юриспруденции существуют неправомерные научные представления. Например, ученые полагают, что социальное государство реализует функцию распределения, в частности, для решения экологических проблем671; распределение и перераспределение является административной услугой672 или его целью673.

Как представляется, обеспечение экологической безопасности - это самостоятельная функция государства, а услуга - это предоставление определенных выгод по требованию (просьбе) заинтересованных лиц.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что конституционная функция распределения и перераспределения является ведущей в системе направлений деятельности социального государства. От того как эффективно она реализуется, зависит осуществление всех остальных его функций.

Следующей функцией социального государства является функция обеспечения общедоступности социальной защиты - социальная деятельность, направленная на формирование полноценной и здоровой личности674.

В Конвенции МОТ от 22 июня 1962 г. № 117 социальная защита определяется как система мер, направленных на стимулирование трудовой 169 деятельности; компенсацию заработной платы или иного дохода в случае возникновения социальных рисков; предоставление социальной помощи уязвимым категориям населения; доступ к таким услугам как здравоохранение, образование, обеспечение продовольствием, жилищное строительство (Россия не участвует)

Эффективность реализации данной функции зависит от целого ряда условий, важнейшее место среди которых занимает юридическое закрепление системы конституционных гарантий социальных прав в таких сферах как социальное обеспечение676, добровольное и обязательное социальное страхование677 и социальная помощь населению