

ПРЕДЫСТОРИЯ И ИСТОРИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

А.А. АКМАЛОВА, В.М. КАПИЦЫН

Социальное правовое государство - относительно новый комплексный институт в системе социальной защиты, оформившийся после Второй мировой войны. Но предпосылки его коренятся издавна в традициях благотворительности, которая, проявляясь в осознании необходимости поддержки слабых и убогих, принимала самые различные формы социальной помощи. Сначала важную роль в становлении этой традиции сыграли патриархальные устои родовой, соседской, крестьянской общины, ремесленных цехов, других средневековых сообществ и корпораций, соответствующие неформальные институты морали и обычного права. Церковь и каноническое право стремились к утверждению справедливости. Не случайно понятие права в соответствии с канонами церкви формулировалось как "творчество в области доброго и равного".

Сложнее приходило осознание того, что государство несет ответственность за "убогих и сирых". Правда, отдельные меры принимались на государственном уровне даже в период Древнего мира. Например, в законах Хаммурапи была закреплена обязательная забота о вдовах, сиротах, храмовых рабах <1>. Во времена Киевской Руси из установленной десятины выделялись средства на поддержку богаделен, помогающих сиротам, бедным, инвалидам, бездомным, а также вводились сборы на строительство школ, приютов. Представители монарших фамилий нередко лично курировали благотворительность. Но все же само участие государства носило скорее благотворительный, чем политико-управленческий характер.

<1> В эпилоге "Судебника" царя Хаммурапи сказано: "Чтобы сильный не притеснял слабого, чтобы оказать справедливость сироте и вдове... судить суд страны, выносить решения и притесненному оказать справедливость, я начертал свои драгоценные слова на своем памятнике...". Царь Шумера для охраны вдов и сирот установил санкции против сборщиков налогов, людей, обладавших властью, против закабаления храмовых слуг жрецами // Хрестоматия по истории Древнего Востока. Ч. 1. М., 1980. С. 177.

Научная концепция государства, ответственного за благосостояние народа, начала формироваться в XVIII - XIX вв. Появились проекты социалистов-утопистов о переустройстве общества на справедливых социально-экономических началах. В учении А. Сен-Симона и его учеников учтены уроки Великой французской революции, в которой они увидели не только борьбу буржуазии и феодалов, но и широких слоев неимущих и угнетенных - против тех и других. Прозорливость их учения была и в том, что соотношение государственного и общественного в реализации социальной помощи определялось не спецификацией отдельных сфер и органов государства, а с учетом социальной миссии государства в целом. По их мнению, буржуазное государство не в состоянии обеспечить достойную жизнь человеку и должно быть заменено "государством труда" на основе сочетания принципов одинаковых возможностей заниматься трудом, иерархии способностей и научного планирования <2>.

<2> Сен-Симон А. Избранные сочинения: В 2 т. М.-Л., 1948. Т. 2. С. 154, 249.

В Германии в начале 1830-х гг. формируется учение о закреплении за государством функции обеспечения справедливости. Появление марксизма было связано с попыткой теоретического разрешения проблем бедности и несправедливости. Параллельно с этим Р. фон Моль разрабатывает концепцию "полицейского (административного) государства" <3>, в котором заметны признаки правового и социального государства, объединяющего на основе правовых принципов медицинские и образовательные учреждения, органы охраны порядка, обеспечивающие в том числе регулирование цен, борьбу с дороговизной, трудоустройство и др.

<3> И.Е. Андреевский обозначил суть концепции: "Для жизни человека, развития его способностей и возможности достижения его человеческих целей необходимы известные условия; между ними главнейшее место занимают безопасность и благосостояние <...> Оба этих условия - безопасности и благосостояния находятся в

неразрывной органической связи... Государство не только обеспечивает посредством закона признаваемые за каждым права, но и действует для создания условий безопасности и благосостояния". См.: Андреевский И.Е. Полицейское право. Т. 1. СПб., 1870. С. 1.

Дальнейшее развитие концепции ответственного государства было связано с его социально-правовым обоснованием. В 1850 г. Л. фон Штайн вводит в научный оборот понятие "социальное государство". Либеральное понимание политики государства расширяется путем включения в перечень функций таких направлений, как "поддержание абсолютного равенства в правах для всех различных общественных классов, для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти". Государство, согласно Штайну, "обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо в конечном счете развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве".

Подобные идеи поддержали германские государствоведы Г. Вагнер, А. Вагнер, Ф. Найман и др. <4>. Эти позиции выражали актуальную политическую задачу - преодолеть обострение социальных противоречий. Растущее давление рабочего и профсоюзного движения заставляло правительства промышленно развитых стран идти на социальные уступки. Мотивом многих институциональных нововведений были опасения по поводу возможного усиления социалистов в рабочем движении. В Германии канцлер О. фон Бисмарк, позднее кайзер Вильгельм II прямо предупреждали о такой угрозе. Советники канцлера О. фон Бисмарка (особенно Г. Вагнер) инициировали в Германии разработку нормативных правовых актов об обязательном социальном страховании профессиональных групп работников, самоуправляемых товариществах взаимного страхования. Это позволяло аккумулировать финансовые ресурсы как гарантии качественной медицинской и реабилитационной помощи, высокий уровень страховых выплат. Такая социально-правовая конструкция получила условное название "модель Бисмарка" и в модифицированном виде использовалась долгое время в Германии и некоторых других странах. В 1871 г. Германия вводит государственное социальное страхование от несчастных случаев на производстве, в 1880 г. - финансирование медицинской помощи, в 1883 г. - пособия по болезни.

<4> См.: Калашников С. Становление социального государства. М.: Экономика, 2003.

Социальное страхование от несчастного случая устанавливается и в других странах: в Австрии в 1887 г., во Франции - в 1898 г., в Норвегии - в 1894 г., Новой Зеландии - в 1900 г., Швеции - в 1901 г. Медицинское страхование стало государственным в Австрии в 1888 г., в Швеции - в 1891 г., в Норвегии - в 1909 г. <5>. На рубеже веков осуществляются реформы Дж. Джолитти, который, будучи премьер-министром Италии, сотрудничал с социалистами и профсоюзами. Под их давлением он легализовал рабочие организации, признал право на забастовки.

<5> Калашников С.В. Социальное государство: эволюция и этапы становления // Человек и труд. 2002. N 10.

В полной мере концепции и институты социального правового государства получили развитие в XX в. Это был сложный и противоречивый процесс в контексте борьбы основных идейно-политических течений - либерализма, социализма и консерватизма, формирования теорий институционализма, солидаризма, позитивизма, естественно-правовой теории. Либеральные теоретики выступали за государство, в котором сохраняется логическая рациональность права, минимальное государственное регулирование экономики, сдерживается политика перераспределения социальных благ, гарантируется индивидуальная автономия. Иначе неизбежны государственный патернализм и засилье бюрократии, приводящие к стагнации экономики и, соответственно, к сужению материальной базы самой социальной политики. Социалисты считали, что право должно быть, прежде всего, инструментом социальной справедливости и, соответственно, использоваться государством для компенсации социального неравенства. Консерваторы выступали за приоритет традиционных моральных ценностей, трудовой этики, институтов семьи, общины, обществ

взаимопомощи и церкви.

На пути к ценностному и институциональному оптимуму, сохраняющему достоинство всех людей, с одной стороны, и высокую эффективность воспроизводства благ, с другой, немалое значение приобрела теория английского экономиста Дж. Кейнса о регулировании безработицы. Институты социально-трудовых отношений помогала выстраивать Международная организация труда (МОТ), принимавшая с 1919 г. свои конвенции <6>. Значительное влияние оказало укрепление государственного регулирования общества, чему способствовали последствия Первой мировой войны, создавшие благоприятные условия для естественных монополий. Все это вело к серьезному вторжению государства не только в область экономики, но также семьи, школы, воспитания.

<6> См.: например: Unemployment Convention 1919; Maternity Protection Convention 1919; Night Work (Women) Convention 1919 and Night Work (Women) Convention (Revisited) 1934; Invalidity Insurance (Industry, etc.) Convention 1933; Old-Age Insurance (Industry, etc.) Convention 1933; Minimum Age (Industry) Convention (Revisited) 1937; и др.

В 1930 г. Г. Геллер попытался теоретически обосновать соединение формально-логических и социальных ориентаций права с властными основами государства. Его концепция "социального правового государства" предполагала обширные социальные государственные гарантии. Социальные функции государства, закрепленные законодательно, должны были стать ведущими в государственной политике и трансформировать всю правовую базу. При этом предполагалось сохранить пространство индивидуальной и коллективной инициативы и заинтересованность в трудовой активности. Эта концепция совершенствовала модель, заложенную при Бисмарке, закрепляла для людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, гарантии солидарной поддержки со стороны общества. Государство, помимо обеспечения формального равенства людей, получало возможность перераспределять социальные ресурсы, страховать риски неопределенности и наступления трудных ситуаций для широкого круга людей. Правда, обращалось внимание на возникновение асимметрии прав и обязанностей, противоречия социального и правового компонентов государства, считалось, что может пострадать принцип *Leistungsgesellschaft* (трудового общества), воздающего людям по результатам достижений (труда) <7>.

<7> См.: Stahl Th., Zangle M. Die Legende von der Krise des Sozialstaates. Frankfurt, N.Y., 1983; Staigerwald R. Protestbewegung. Fr. a. M., 1982.

Большой резонанс имели реформы налоговой системы и регулирования безработицы, проведенные в США правительством Ф.Д. Рузвельта и предотвратившие революционный взрыв в начале 1930-х гг. В Англии значительным событием политико-правовой жизни стал доклад У. Бевериджа в парламенте (1942 г.), где говорилось о принципах "государства благосостояния" (*Welfare State*). Термин "государство благосостояния" употреблялся как совпадающий в основном с понятием "социальное государство". Стали говорить о "модели социальной защиты" Бевериджа. Правительство лейбористов в основном реализовало эту модель в Великобритании, формируя с 1945 г. систему социальной защиты, включающую предоставление государственных гарантий для населения, установление обязанности работодателя обеспечить социальное страхование наемных работников с их частичным участием, а также обязанности работника по дополнительному личному страхованию. Обеспечивались базовые условия жизнедеятельности - государственное (бесплатное) здравоохранение, равные возможности семьям в воспитании детей (пособия на детей), предотвращение массовой безработицы.

В конституционных и организационно-правовых рамках нового государства реализовывались многие идеи XIX в. Удалось экономизировать рабочее движение, а соответственно, и институционализировать классовые конфликты с помощью социального партнерства <8>. Как считает З. Бауман, ось конфликта переместилась из сферы производства (борьбы вокруг содержания труда и в защиту первоначальной независимости производителя) в сферу распределения и потребления (борьбы за распределение прибавочной стоимости). Независимость рабочего движения была подменена государственными гарантиями ("социализмом в распределении").

<8> См.: Wimmer E. Sozialpartnerschaft aus marxistischer Sicht. Wien, 1979.

На смену концепциям государства, не вмешивающегося в экономику и частную жизнь, приходят концепции "государства благосостояния". Концепция современного социально-правового государства основана на изменении отношения общества к ценностям "свобода", "равенство", "солидарность", комплексным институтам государства, права, демократии. Суть изменений сформулировал теоретик социал-демократии Германии В. Айхлер: "...Свободу без равенства невозможно осуществить... равенство, проявляющееся в признании равного достоинства людей (только в этом все люди равны), есть условие разумного применения идеала свободы в обществе... свобода, т.е. разрешение поступать свободно по собственному разумению, проявляется... только при условии, что каждый человек имеет равное право на свободу".

По существу, с конца 1950-х гг. реализуемая на практике теория "государства всеобщего благоденствия" способствовала тому, что высокий уровень социального страхования трансформировал другие социальные институты на основе преимущественного использования финансирования страхования рисков на солидарной основе, в том числе социальным группам, не выплачивающим социальные взносы. Наибольшее развитие и наиболее последовательную институционализацию эта концепция получила в Скандинавских странах. Специалисты стали говорить о "скандинавской модели" с государственным социальным обеспечением всех граждан за счет государственного бюджета, централизованным регулированием системы заработной платы, активной политикой по созданию рабочих мест, дополнительным социальным страхованием работающих и членов их семей с высокой долей дотаций из госбюджета.

В каждой из названных моделей по-своему реализована идея социального государства, нейтрализующего риски социальной эксклюзии (исключения из распределения гарантий). Выделение таких моделей в определенной мере носит условный характер: на практике возможно использование смешанных вариантов. Не все требования реализовались последовательно в условиях смены партий и властных коалиций в правительствах (лейбористов и консерваторов в Великобритании, СДПГ и ХДС-ХСС в ФРГ). Тем не менее различие моделей можно провести в зависимости от структуры и конфигурации, доминирования таких институтов социальной защиты, как обязательное социальное страхование, социальная помощь и государственное социальное обеспечение, характер медицинской помощи.

Серьезное влияние на эти процессы оказывала политика СССР, провозгласившего впервые в качестве одной из основных задач реализацию гарантированных прав на труд, бесплатное медицинское обслуживание, образование, отдых, материальное обеспечение в старости и при нетрудоспособности. В условиях СССР и других социалистических стран планомерно проводились значительные социальные улучшения в условиях жесткой конкуренции социализма и капитализма.

Идеи, концепции, практический опыт способствовали институционализации конституционных ценностей и принципов о социально-правовой ответственности государства. XX век ознаменовался принятием законодательных актов о регулировании медицинского страхования, пенсионного обеспечения, пособий по безработице, семьям с детьми, страхования от несчастных случаев, социального обслуживания в Австрии, Дании, Канаде, Италии, Норвегии, Франции, Швеции, Финляндии и других государствах. В США важную роль в такой институционализации сыграли решения судов.

Но в 1980-х гг. усилились симптомы недовольства государством всеобщего благоденствия. Солидарный принцип социального страхования не стал эффективным для целого ряда рисков в условиях экономических и демографических кризисов, социальных рисков и новых эксклюзий, затронувших массовые социальные категории, нуждающиеся в защите <9>. Это стимулировало неоконсервативное наступление, например в Англии и ФРГ, усиление позиций правых течений в социально-демократических и лейбористских партиях, взаимообогащение либеральных и социальных концепций. В 1980-е гг. расширение Евросоюза на Юг усилило вес средиземноморской (корпоративной) модели, основанной на традициях (большое значение семьи). Тем не менее ни рейганомика в США, ни тэтчеризм в Великобритании, ни влияние южной корпоративной модели не привели к отказу от социально-правовой ориентации государств, хотя и ослабили ее <10>. В 1990-е гг. после распада социалистической системы образовалось новое пространство борьбы неолиберальных,

неоконсервативных и социалистических концепций.

<9> См.: Stahl Th., Zangle M. Die Legende von der Krise des Sozialstaates. Frankfurt, N. Y., 1983.

<10> Gough I. Thatcherism and Welfare State // The Politics of Thatcherism / Edited by St. Hall and M. Jacques. L., 1985.

Социальная ориентация европейского права столкнулась с новыми трудностями обеспечения национальной безопасности и поддержания количественного и качественного потенциала рабочей силы, выявила необходимость новых концепций. Европейская социальная модель стала предметом общественных дискуссий и политических конфликтов (как на национальном, так и европейском уровне). Эту модель предлагается модифицировать с помощью концепций work state (принцип трудового вклада), "активизирующего социального государства", "либерального социального государства", сочетающих социальный гуманизм, личную ответственность и солидарность, сетевую активность населения, усиление субсидиарности. С ростом терроризма, уголовной, в том числе экономической, преступности оказались востребованными идеи полицейского государства Р. Моля.

Обобщая опыт разных стран, можно сделать вывод, что современное социальное и правовое государство:

- обеспечивает гарантии соблюдения прав и свобод человека;
- сочетает институты социальной защиты и рыночной экономики;
- создает возможности для каждого члена общества реализовать свой трудовой потенциал для обеспечения своей семье благополучия;
- осуществляет при структурных преобразованиях максимально возможные инвестиции в человека;
- сочетает достижение высоких жизненных стандартов для большинства граждан с адресной поддержкой наиболее уязвимых слоев;
- предусматривает, что любой хозяйствующий субъект несет определенную социальную ответственность;
- создает условия для участия хозяйствующих субъектов, работников в выработке и социальной экспертизе управленческих решений;
- реализует систему социального партнерства в качестве механизма достижения общественного согласия;
- ориентировано на укрепление семьи;
- способно ответить на вызовы глобализации и угрозы терроризма.

Как отмечает Л. Витте, последствия расширения Евросоюза на Восток в 2004 г. принесли в ЕС гибридную социальную модель, в которой социалистическое прошлое комбинируется с либеральным будущим <11>. Более консервативная модель ждет Россию. Здесь проявится своя специфика в силу чрезвычайной широты территории, разнообразия условий проживания, этнокультурных особенностей, социально-экономического развития регионов.

<11> Витте Л. Европейская социальная модель и социальная сплоченность: какую роль играет ЕС? // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. N 6 (294).