

УДК 342.7

**Социальное государство сквозь призму ретроспективного конституционализма:  
советско-российский опыт****Ушаков Р.М.**Студент Института прокуратуры  
Саратовской государственной юридической академии

*В статье рассматриваются теоретические и практические аспекты становления социального государства в России. На основе анализа развития отечественной системы социально-экономических прав и свобод, ее формального закрепления и реализации в результате принятия Конституции СССР 1936 г. (эмпирический базис – оригинальные авторские расчёты, исходящие из данных официальной статистики) обосновывается необходимость совершенствования законодательной конструкции социального государства и развития социальной политики современной России с учетом достижений советского конституционализма.*

*Ключевые слова:* конституционные права и свободы человека и гражданина, социальное государство, социально-экономические права и свободы, социальная политика, Конституция СССР 1936 г., Конституция Российской Федерации 1993 г.

Центральным, основополагающим элементом любой современной демократической конституции является раздел о правах и свободах человека и гражданина. Основой закона современной России – не исключение. Конституция Российской Федерации [1], принятая в ходе всенародного голосования в 1993 г., текстуально зафиксировала обширный комплекс прав и свобод, признаваемых в качестве высшей ценности современного общества и государства [2, с. 13]. Между тем важнейшим условием становления правового государства является не только закрепление прав и свобод на законодательном уровне – оно вовсе не означает, что они будут предоставляться и обеспечиваться, – но и их гарантированность. В высшей степени это утверждение касается категории социально-экономических прав и свобод, выступающих показателем эффективности всей системы прав человека и составляющих ядро отечественной модели социального государства, конституционные основы которой закреплены в ст. 7 действующего Основного закона. Их практическая реализация непосредственно зависит от конкретизации соответствующих гарантий в конституционном и отраслевом законодательстве, предоставления должного уровня материального обеспечения и развитости экономики страны в целом.

В науке конституционного права выделяется несколько типов социальной активности либерально-демократического государства: «позитивное государство» (США), «государство социальной безопасности» и социальное государство (Испания, ФРГ, Бельгия) [3, с. 50]. В основе классификации – степень вмешательства государства в ход рыночных отношений и его роль в решении социальных проблем. Первый тип наиболее соответствует либеральным представлениям – государственное регулирование экономических процессов в данном случае минимально, государство не стремится оказывать поддержку обездоленным слоям населения. Последний тип – социальное государство характеризуется патернализмом, всеобщими, обширными и бесплатными социальными гарантиями (здравоохранение, образование, культура) и ответственностью за обеспечение достойного минимального уровня благосостояния своих граждан. Оно содействует гармонии и солидарности в обществе, оказывает влияние на крупный бизнес, возлагает повышенные обязательства на богатых граждан: стимулирует их благотворительную деятельность и принуждает платить налоги по прогрессивной ставке; стремится уменьшить социальную напряженность путем справедливого перераспределения материальных благ между слоями населения [4, с. 94].

Значение социального государства, определяющее его основополагающее место в конституционном строе России, заключается в том обстоятельстве, что именно оно, выступая более высоким типом демократической государственности, гарантирует воплощение на практике основных конституционных прав и свобод (личных, политических, социально-экономических), образующих единый правовой статус личности, для весьма обширной категории социально незащищенных граждан, что является особенно актуальным, ибо в настоящее время в стране, по данным Росстата, приблизительно 18,5 миллионов человек получают доход ниже прожиточного минимума (при этом большая часть из них – семьи с детьми) [5]. Социальное государство, сущностную основу которого составляет принцип социальной справедливости, призвано предоставить данным людям тот необходимый минимум благосостояния в форме материальной и иной поддержки, благодаря которому они могли бы воспользоваться базовыми возможностями, принадлежащими им по закону, в условиях сложной жизненной ситуации. Продолжая верную мысль П.И. Новгородцева, следует заключить, что именно недостаточность материального обеспечения жизнедеятельности личности непосредственно препятствует пользованию свободой, заключенной в норме права (осуществляемому в форме реализации субъектом соответствующих правомочий) [6, с. 322-323], а потому представляется логичным, что приоритетная задача государства и права на современном этапе – в пределах разумного смягчить фактическое неравенство посредством проведения социальной политики, основанной на научных началах.

Поскольку Российская Федерация выступает в ряде аспектов культурным и юридическим «наследником» СССР – государства, известного своими достижениями в сфере удовлетворения потребностей населения, думается, что учет его позитивного опыта в области реализации социально-экономических прав и свобод является необходимой практикой, способной приблизить построение социального государства в России. Таким образом, полагаем, что для современной конституционной науки является актуальным исследование системы юридических и фактических гарантий данной категории прав и свобод в СССР.

Опыт отечественного и зарубежного конституционализма свидетельствует: прообразом социального государства послужило социалистическое, от него оно переняло обширный комплекс социально-экономических прав и свобод т.н. «второго поколения» (в западной юридической науке они традиционно именуется «социалистическими») [3, с. 47]. Данная категория прав и свобод, составляющая юридическую основу качественного аспекта жизни общества, была системно разработана, закреплена и успешно применена впервые в конституционной практике государств, именно в СССР – первом со-

циалистическом государстве, положительный опыт которого способствовал внедрению категории социально-экономических прав и свобод в конституционное законодательство зарубежных держав (в первую очередь – Восточной и Западной Европы), причем данный процесс особенно активизировался после окончания Второй мировой войны. Страна долгое время занимала ведущие позиции в области социальной защищенности населения, хотя сам термин «социальное государство», которому присуща забота о своих гражданах, был конституционно зафиксирован в России лишь в 1993 г. [7, с. 37]. Следует констатировать, что именно коммунистическая идеология, обосновывающая необходимость построения качественно иного, социалистического общества, основанного на ответственности государства за непрерывный рост уровня жизни граждан, являлась первоочередным фактором развития системы социально-экономических прав и свобод в СССР.

В свете вышеизложенного, думается, необходимо обратить особое внимание на исключительный по значимости для своего времени Основной закон – Конституцию СССР 1936 г. [8], которая отличалась от предшественников (Конституции РСФСР 1918 г., Конституции СССР 1924 г., Конституции РСФСР 1925 г.) демократизмом, широтой и детальностью регламентации большого круга общественных отношений, а также высоким уровнем юридической техники, благодаря чему она сохраняла свое действие рекордный для отечественного конституционализма срок – 41 год. Несмотря на сложившееся стереотипное мнение о ее исключительно декларативном характере, при внимательном рассмотрении вопроса подобный вывод не терпит никакой критики [9, с. 18].

В частности, с принятием данного Основного закона произошли существенные положительные изменения в правовом статусе граждан. Комплекс конституционных прав и свобод оформился в целостную систему, состоящую, согласно традиционной классификации, созданной И.Е. Фарбером (данном вопросом также занимались такие видные правоведы своего времени, как Л.Д. Воеводин [10] и Н.И. Матузов [11]), из трех категорий прав и свобод: личных, политических, социально-экономических [12, с. 65]). Последняя группа прав и свобод получила не только юридическое закрепление, но и фактическую реализацию именно к моменту вступления в законную силу Конституции СССР 1936 г., что было связано с экономической стороной вопроса: окончательным восстановлением народного хозяйства после разрушительной Гражданской войны, проведением коллективизации и индустриализации в рамках реализации первых пятилетних планов и, как следствие, существенным ростом производительных сил общества, обусловившим возможность формирования необходимых общественных фондов потребления. Вышеперечисленное явилось матери-

альной предпосылкой для высокого и стабильного роста тех экономических показателей, которые прямым образом определяли уровень обеспечения основных конституционных социально-экономических прав и свобод в СССР.

Как отмечает И.Е. Фарбер, к категории социально-экономических прав и свобод, получившей детальную регламентацию в Конституции СССР 1936 г., относились: право на труд; связанное с ним право на отдых; право на охрану здоровья; право на материальное обеспечение; равноправие женщины с мужчиной; право на образование; право личной собственности и ее наследования [12, с. 82]. Исходя из авторского анализа и обобщения официальных статистических данных, следует заключить, что особые успехи были достигнуты в обеспечении труда, здравоохранения и народного просвещения – тех сфер жизнедеятельности, которые наиболее значимы для общества.

Право на труд (ст. 118) декларировалось в качестве фундаментального права гражданина СССР. Оно гарантировалось политикой всеобщей занятости, что отвечало идеям социализма. Страна, оставаясь независимой по отношению к последствиям мирового экономического кризиса 1930-х г., следовала собственному твердому курсу. Когда в США господствовала Великая депрессия (с 1929 по 1936 гг. количество безработных в данном государстве выросло на  $\approx 542,5\%$ , т.е. примерно в 6,5 раза) [13, таб. 55], граждане социалистического государства были обеспечены работой. Усилиями советских властей были достигнуты существенные результаты: к 1936 г. безработица была ликвидирована как явление; с 1928 по 1936 гг. количество рабочих и служащих повысилось на  $\approx 122,4\%$ ; с 1923 по 1936 гг. заработные платы трудящихся увеличились на  $\approx 564,2\%$  [13, таб. 54, 56]. Следует констатировать, что за относительно короткий период в СССР произошел существенный рост благосостояния населения.

Право на охрану здоровья (ст. 120) осуществлялось путем предоставления гражданам бесплатной и доступной медицинской помощи. Уровень ее обеспечения стремительно рос: с 1928 по 1940 гг. количество работников сферы здравоохранения увеличилось на  $\approx 277,7\%$ , врачей – на  $\approx 121,4\%$ , больничных коек – на  $\approx 220\%$  [14, с. 244]. Как следствие – улучшилось качество здравоохранения в целом, результатом чего стало постепенное снижение смертности населения (с 1926 по 1955 гг. она уменьшилась на  $\approx 141,6\%$ ) [14, с. 243] и достижение страной к середине 60-х гг. средневропейского уровня продолжительности жизни (около 70 лет) [15, с. 101].

Право граждан на образование (ст. 121) обеспечивалось его бесплатностью (включая высшее), общепязательностью начального образования, системой стипендий для учащихся, организацией обучения на

заводах, в совхозах и колхозах. Приоритетом государственной политики являлось планомерное увеличение материальных вложений в образовательную сферу. К 1936 г. траты бюджета на народное просвещение были повышены в  $\approx 24$  раза в сравнении с расходами 1926 г. [15, таб. 70]. Целенаправленно наращивалась необходимая инфраструктура, нанимались квалифицированные кадры, расширялся охват населения образованием. С 1927 по 1941 гг. количество школ увеличилось на  $\approx 65,8\%$ , учащихся в них на  $\approx 206,6\%$ , учителей – на  $\approx 254,4\%$ , число высших и средних учебных заведений – на  $\approx 287,3\%$ , обучающихся в них – на  $\approx 399,2\%$  [14, с. 221, 222, 227]. В результате к концу 1930-х гг. удалось достичь значительных успехов в борьбе с неграмотностью. Согласно переписи 1939 г. процент образованных граждан составлял  $81,2\%$  (против  $51,1\%$  в 1926 г.), значительно уменьшился разрыв в грамотности сельского и городского населения [16, с. 19]. Образование в стране действительно имело общедоступный характер.

Таким образом, на основе анализа вышеизложенного эмпирического материала следует сделать вывод, что СССР, конституционная теория и практика которого основывались на социалистическом идеологическом базисе, в рассматриваемый промежуток времени (период непосредственно до и после принятия Конституции СССР 1936 г.) в своей социально-экономической политике был действительно ориентирован на достижение благополучия всего общества. Именно принятие Конституции СССР 1936 г. явило собой ключевой шаг на пути создания, целостного оформления и обеспечения системы социально-экономических прав и свобод граждан. В итоге после распада первого социалистического государства данная категория прав и свобод, получившая дальнейшее развитие в Конституции СССР 1977 г., была унаследована, переосмыслена на принципиально иной, либерально-демократической идейной основе и интегрирована в действующую Конституцию Российской Федерации 1993 г.

Однако следует констатировать, что реализация рассматриваемой группы прав и свобод в настоящее время значительно усложнена не только затянувшимся процессом стагнации российской экономики и высоким масштабом социального неравенства [17, с. 264-268], недостаточным для современного демократического правового государства уровнем социального обеспечения, здравоохранения и образования, гарантированности трудовых прав и эффективности пенсионной системы, но и, как заключает В.Д. Зорькин, отсутствием надлежащего теоретического осмысления понятий «достойная жизнь» и «свободное развитие человека», составляющих содержание социального государства как конституционной категории [18]. Иными словами, к текущему моменту в науке не выработано достаточ-

ных и удовлетворительных критериев социального государства применительно к специфике российской правовой действительности, что, как полагаем, также усугубляется слабым проявлением политической воли, направленной на созидательные изменения в области правового регулирования, в том числе конституционного, социальной сферы отношений.

Думается, отсутствие в Конституции России 1993 г. текстуально закрепленного списка признаков, более полно характеризующих понятие социального государства (в той степени, в какой анализируемое явление возможно отразить в понятии), позволяет интерпретировать ст. 7 Основного закона весьма свободно и многозначно, что в контексте достижения единства правопонимания является весьма спорным решением, поскольку «отдает» качество социальной политики на широкое и не всегда общественно целесообразное усмотрение субъектов правотворчества и правореализации. В этой связи полагаем, что вопросам, охватываемым сферой действия социального государства, должно уделяться существенно большее внимание в действующей Конституции – это особенно актуально в условиях инициированной Президентом России конституционной реформы (затрагивающей в том числе сферу социально-экономических прав и свобод, хотя и весьма ограниченно) [19] и вызванной этим широкой общественной и научной дискуссии.

В частности, ранее недостаточно глубокое конституционное регулирование социального государства применительно к сфере образования положительно компенсировалось нижестоящим законодательством (Законом РФ «Об образовании» от 10.07.1992 г. [20], утратившим юридическую силу в 2013 г.), среди прочих гарантий устанавливающим твердое минимальное требование к обеспечению данной области общественных отношений в форме императива расходов государственного бюджета размером не менее 10 % от национального дохода (п. 2 ст. 40). Однако в настоящее время указанный стандарт, безусловно, имеющий важнейшую роль в обеспечении права граждан на образование, отменен, что, как представляется, необоснованно и нецелесообразно – в силу высокой социальной значимости данного положения, на наш взгляд, необходимо его закрепление именно на конституционном уровне. Подобное решение, направленное на усиление и большую детализацию гарантий основных социально-экономических прав и свобод, получило поддержку в зарубежной конституционной практике (например, в Конституции Германии 1949 г. [21]), а также в произведениях отечественной правовой доктрины. Так, в Саратовском проекте Конституции России [22, с. 9], в отличие от действующего Основного закона, закреплен в качестве конституционного основного начала принцип социальной справедливости, выступающий неотъемлемым элементом сущности соци-

ального государства. Таким образом, полагаем, что дефиниция последнего требует дальнейшего научного осмысления и легального уточнения.

Наконец, обобщая вышеизложенное, заключим, что достижения конституционной теории и практики реализации социально-экономических прав и свобод, выработанные СССР, содержат в себе значительный потенциал для дальнейших исследований и имеют высокий интерес для современного государственного строительства. Необходимо учесть их и создать реальные гарантии социально-экономических прав и свобод в современной России. Считаем, следует предпринять кардинальные меры, в том числе контрольного и антикоррупционного характера, направленные на увеличение эффективности расходов государственного бюджета на социальную сферу отношений, ибо, например, доля расходов консолидированного бюджета России в 2018 г. на образование и охрану здоровья (10,7 и 9,7 %) [23] вполне сопоставима с аналогичными тратами СССР в 1940 г. (12,9 и 5,1 %) [24, с. 91, 105] при значительно большей результативности последнего. На наш взгляд, данное направление развития особенно востребовано в условиях намечаемых негативных социальных последствий (прежде всего массовых сокращений рабочих мест) ускоряющейся автоматизации, цифровизации и роботизации, для преодоления которых требуется научно обоснованный синтез взаимодействия экономики, права, политики и техники.

#### Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. – № 237; СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Кабышев В.Т. Конституционный диалог // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 5 (118). – С. 12-21.
3. Арановский К.В., Князев С.Д. Экономический либерализм конституции в контроверзах и компромиссах с экономикой «холодного социализма» // Ученые записки юридического факультета. – 2008. – Вып. 11 (21). – С. 46-53.

4. Рафиков Р.М. Концепция социального государства в России: истоки и современность // Конституционализм и власть в России: история, современные проблемы и перспективы: сб. материалов IV Всерос. студ. науч.-практ. конф. (г. Иркутск, 14 декабря 2018 г.) / Под ред. А.Г. Самусевича. – Иркутск: Изд-во ИРНИТУ, 2019. – С. 94-97.
5. Голикова сообщила, что за чертой бедности живут 18,5 млн россиян. – URL: <https://clck.ru/MAQg7> (дата обращения: 30.01.2020).
6. Новгородцев П.И. Право на достойное человеческое существование // Сочинения. – М.: Раритет, 1995. – 448 с.
7. Мещеряков А.В., Кашурин Н.И. Социальное государство в России: конституционная модель, проблемы и перспективы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 2 (121). – С. 36-39.
8. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: Утверждена Чрезвычайным VIII Всесоюзным съездом Советов 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК Союза СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283.
9. Еремян В.В. Есть ли у компаративиста повод для оптимизма? (Российская конституция как «зеркало» государственного строительства) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 2 (121). – С. 15-25.
10. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. – М.: Изд-во Москов. ун-та, 1972. – 298 с.
11. Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР / под общ. ред. И.Е. Фарбера – Саратов: Приволжское. книжное издательство, 1966. – 190 с.
12. Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974. – 187 с.
13. 20 лет Советской власти (Статистический сборник). – М.: Партиздат ЦК ВКП (б), 1937.
14. Народное хозяйство СССР в 1956 г. (Статистический сборник). – М.: Государственное статистическое издательство, 1956. – 263 с.
15. Захарова О.Д. Демографический кризис в России: уроки истории и перспективы // Социологические исследования. – 1995. – № 9. – С. 99-109.
16. Сулькевич С.И. Территория и население СССР. – М.: Политиздат при ЦК ВКП (б), 1940. – 72 с.
17. Рафиков Р.М. Равенство и справедливость в конституционном обеспечении свободы личности в России: социально-экономический аспект // Российский конституционализм: научное осмысление и реальность: материалы X Международного Конституционного Форума, посвященного 100-летию Конституции РСФСР 1918 г., 25-летию Конституции РФ 1993 г., 70-летию Всеобщей декларации прав человека (5 декабря 2018 г., Саратов): сборник научных статей. – Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2019. – С. 264-268.
18. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. – 2018. – № 7689 (226).
19. Проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».
20. Закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1797; СЗ РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.
21. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. – URL: <http://www.documentArchiv.de/brd/2000/grundgesetz2000.html> (дата обращения: 05.02.2020).
22. Саратовский проект Конституции России / предисл. В.Т. Кабышева. – М.: Формула права, 2006. – 64 с.
23. Минфин России: Консолидированный бюджет Российской Федерации // Сайт Министерства финансов РФ. – URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/> (дата обращения: 08.02.2020).
24. Государственный бюджет СССР за четвертую и пятую пятилетки (1946-1950 и 1951-1955 гг.) – М.: Министерство финансов СССР, 1956. – 139 с.

## **The Social State Through the Prism of Retrospective Constitutionalism: the Soviet-Russian Experience**

*Ushakov R.M.  
Saratov State Law Academy*

*The article discusses the theoretical and practical aspects of the formation of the social state in Russia. Based on an analysis of the development of the domestic system of socio-economic rights and freedoms, its formal consolidation and implementation as a result of the adoption of the 1936 USSR Constitution (the empirical basis is the original author's calculations, based on official statistics), the author substantiates the need to improve the legislative structure of the social state and the development of social politics of modern Russia, taking into account the achievements of Soviet constitutionalism.*

*Key words: constitutional rights and freedoms of man and citizen, social state, socio-economic rights and freedoms, social policy, 1936 Constitution of the USSR, 1993 Constitution of the Russian Federation.*