

---

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XX ВЕКА

Галина Сульдина\*

Ксения Доренко\*\*

*В статье рассматривается генезис государственной социальной политики на примере ряда иностранных государств и в России. С точки зрения развития конституционализма в России и мире предложена классификация этапов становления и развития конституционно-правовых основ социальной политики. Значительное внимание уделено политико-правовым принципам социальной государственности, вопросам конституционного утверждения социальных норм. Проанализирована роль европейских конституций, конституции РСФСР, нормативных актов США в развитии социальных конституционных идей в первой половине XX столетия.*

**В** обществе всегда существовало и продолжает существовать большое количество социальных проблем, которые требуют системного, взвешенного подхода к их решению. Исторически государственная социальная политика, охватывающая практически все население государства, выросла из отдельных, разрозненных социальных мероприятий, которые издавна проводились в основном частными лицами, церквями, местными сообществами в виде различных форм благотворительности, попечения, общественного призрения и т.п. Законодательное оформление попечения о бедных впервые получило в XVII веке. Несмотря на относительную молодость социальной политики, концептуальные основы социальной политики закладывались социальными мыслителями на протяжении многих столетий.

В XVIII веке отчетливо проявляются предпосылки социальной политики буду-

щего, которая будет объединять в себе черты ныне действующих моделей: либеральной (англо-американской) и континентальной (корпоративной), сочетающей свободу индивида в решении социальных проблем с участием государственных институтов. На примере Западной Европы можно сказать, что социальная политика как таковая «начинает формироваться лишь с переходом европейских государств к индустриальной стадии развития, с формированием правового государства, демократического строя, гражданского общества, современной системы права и государства вообще, когда социальная политика вплетается в общую систему государственной политики, а в рамках формирующегося гражданского общества расширяет свои возможности и распространяется на альтернативные негосударственные объединения и группы» [10. С. 49].

С точки зрения развития конституционализма в России и мире можно предло-

---

\* Сульдина Галина Алексеевна, доктор экономических наук, профессор кафедры государственного управления и права Международного института управления Московского государственного института (Университета) международных отношений МИД России

\*\* Доренко Ксения Сергеевна, старший преподаватель кафедры государственного управления и права Международного института управления Московского государственного института (Университета) международных отношений МИД России

жить следующую классификацию этапов становления и развития конституционно-правовых основ социальной политики, которая не учитывает, конечно, периодические потрясения и взлеты в мировой экономике:

1) начальный конституционный период, отсчитываемый с момента принятия первых конституций североамериканских штатов (1776-1787 гг.) и федеральной американской Конституции 1787 г., а также французской Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г. и первых французских конституций и завершаемый принятием первых «социальных» конституций - Веймарской 1919 г. и Конституции СССР 1936 г.;

2) развитой конституционный период - период после Второй мировой войны, обозначившийся широчайшим закреплением принципов социальной государственности на международном уровне и в конституциях европейских государств;

3) современный конституционный период, который следует отсчитывать с момента падения СССР и вступления Восточной Европы в новую эпоху развития. Этот период ознаменовался, в частности, принятием новой российской Конституции 1993 г.

Российская модель социального партнерства имеет более чем двадцатилетний опыт. Особенность современного этапа развития социально-трудовых отношений состоит в их транзитивном характере [11. С. 185].

Теоретическое развитие социальных идей о естественном происхождении прав человека, признании их неотчуждаемыми, о свободе личности и защите ее от насилия и произвола со стороны государства, о неизбежности частной собственности и свободе экономической деятельности можно проследить по трудам выдающихся либеральных мыслителей и ученых, создававшихся в период раннебуржуазных революций в Европе XVII-XVIII вв. Предназначение государства по Локку - в осуществлении и достижении им общественного блага [8. С. 293]. Согласно воззрениям Ж.-Ж. Руссо, свобода, которая не может существовать без равенства, есть наивысшее благо всех, которое должно быть целью всякой системы законодательства [9. С. 8].

В Европе отдельные политико-правовые принципы социальной государственности впервые воплотились в тексте французской Декларации прав человека и гражданина

1789 г., выдержанной в духе естественно-правовой концепции. Важным этапом на пути конституционного утверждения социальных норм стало принятие французской Конституции от 3 сентября 1791 г.

Первые значительные реформы социальной сферы приходятся, как известно, на 80-е годы XIX в., когда, в частности, германское государство начало осуществлять реформу социального страхования, автором которой выступил канцлер Отто фон Бисмарк. Были изданы три основополагающих закона: о страховании по болезни 1883 г., о страховании несчастных случаев 1884 г. и о страховании по инвалидности и по старости 1889 г.

Первыми конституционными актами первой половины XX века, закрепившими социально-экономические права граждан, являются Веймарская конституция, вступившая в силу 11 августа 1919 г., а также Конституция СССР 1936 г.

Веймарская конституция с момента ее принятия стала своеобразным стандартом при проведении реформ или принятии новых демократических конституций, прежде всего в плане закрепления социально-экономических прав на труд, собственность и т.д. В части первой Веймарской конституции приведен перечень социальных целей и полномочий государства, предписывающих осуществлять заботу и попечительство в отношении материнства, младенчества, детства и юности. В Конституции также был закреплен обширный свод конкретных, в правовом отношении содержательно изложенных статей, наделяющих граждан социально-экономическими правами. На тот период социальная составляющая данной категории прав по их объему и концентрации не знала аналогов в истории конституционного права, даже на уровне конституционных текстов.

Следует сказать и об основных течениях русской конституционной мысли, которая ведет свое начало со времен царствования Екатерины Великой. И хотя в конституционных проектах в основном разрабатывались вопросы формы правления и государственного режима, правосудия и основополагающих личных прав и свобод, высказывались также и некоторые социально-экономические мысли и идеи.

Основателем российского конституционализма по праву считается граф Н.И. Панин, представивший Екатерине проект манифеста об учреждении Императорского совета, без ведома и санкции кото-

рого не должен был издаваться ни один акт монарха, подписанный императрицей в декабре 1762 г., но не введенный в действие. В основу проекта был положен принцип государственного устройства Королевства Швеции, где власть монарха периодически ограничивалась представительным риксдагом.

Исключительно важную роль в развитии социальных конституционных идей сыграли труды А.Н. Радищева. Радищев рассматривал государство как «великую машину», целью которой является блаженство граждан [4. С. 143-164].

Уникальным памятником российской конституционной мысли является «Всемирно-любовнейшая жалованная грамота» сенатора А.Р. Воронцова, задуманная как Манифест на воцарение Александра I, но так и не принятая официально.

Первыми «социальными» конституциями советского государства являются Конституции СССР/РСФСР 1936-1937 гг. Советские ученые под давлением коммунистической идеологии указывали, что «полная победа социализма в нашей стране и связанные с этим коренные изменения в ее социально-экономическом строе нашли свое отражение в Конституции РСФСР 1937 г...». «Огромный рост социалистического хозяйства и социалистической культуры, - говорилось далее, - создал условия для дальнейшего небывалого расцвета советского демократизма. Наряду с широчайшими правами и свободами, которые были обеспечены трудящимся РСФСР ранее действовавшими конституциями, новая Конституция гарантировала трудящимся право на труд, право на материальное обеспечение в старости, право на образование» [5. С. 18-19].

Таким образом, и в Европе, и в России социальная проблематика впервые выходит на конституционный уровень закрепления еще в XVIII веке.

Важный вклад в развитие конституционно-правовых основ становления социальной политики в начале XX века внесла первая общенациональная программа социального обеспечения для ветеранов в США. Кризисный период начала 1930-х годов со всей очевидностью обнаружил несостоятельность существующих мер социальной защиты населения.

Эпоха Ф. Рузвельта стала принципиальным водоразделом в подходах к решению проблем социального обеспечения: государственное регулирование сферы

страхования и вспомоществования или опора на принципы индивидуализма и самообеспечения. Государство в тот период вынуждено было принять на себя общую социально-экономическую ответственность за своих граждан в общенациональном масштабе [7. С. 45]. По инициативе Президента Рузвельта в 1935 г. был принят Закон о социальном обеспечении, который стал исторической вехой американского социального законодательства и основой развития государственной социальной политики в США [10. С. 209]. Закон предусматривал: обязательное пенсионное государственное страхование по старости и инвалидности; страхование по безработице; программы медицинской помощи нуждающимся детям, престарелым инвалидам; помощь из средств федерального бюджета детям, живущим в малообеспеченных семьях или с одним из родителей или родственников; денежную помощь из средств федерального бюджета слепым, полным и пожизненным инвалидам; финансовую помощь штатам на охрану материнства и детства [7. С. 51]. Законодательство о социальном обеспечении, подписанное президентом Франклином Рузвельтом в 1935 г., положило начало современному социальному контракту Америки - те граждане, которые хорошо работали и внесли свой посильный вклад в развитие страны, должны иметь гарантированную и прочную, как скала, пенсию, на которую они всегда могут прожить» [14. С. 38].

Первым в истории международных отношений многосторонним договором, заложившим основы широкого сотрудничества между государствами, является Устав ООН, возложивший на государства юридическое обязательство соблюдать основные права и свободы человека, не допуская при этом какой-либо дискриминации [3. С. 22-24].

В 1948 г. на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН принимается основополагающий документ в области прав человека - Всеобщая декларация, в преамбуле которой среди прочего констатируется, что достоинство, присущее всем членам человеческой семьи, и равные и неотъемлемые их права являются основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

Декларация закрепила такие важнейшие социально-экономические права и принципы, как право владеть имуществом (ст. 17), право на социальное обеспечение (ст. 22), право на труд (ст. 23), право на отдых и досуг (ст. 24).

Помимо актов международного права, цели и принципы социального государства и его составные элементы нашли свое закрепление в конституционном праве европейских государств. В положениях европейских конституций, принятых начиная со второй половины 1940-х годов, можно выделить следующие группы норм, закрепляющих социальную государственность: 1) констатацию социального государства, 2) основополагающие принципы социальной государственности, 3) наконец, социально-экономические права и свободы человека.

Прямое указание на то, что государство является социальным институтом, в конституциях скорее исключение, чем правило. Согласно «суперсоциальной» Конституции Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г., Италия имеет демократический характер государственного режима, основанного на труде (ст. 1). Согласно Основному закону для ФРГ от 23 мая 1949 г., ФРГ является демократическим и социальным государством (ст. 20) [2. С. 180].

«Социальные» европейские конституции закрепляют ряд важных принципов и идей социальной государственности. Так, в ст. 2 Конституции Италии признаются и гарантируются права человека – «и как отдельного лица, и в социальных объединениях, в которых развивается его личность», и требуется выполнение непреложных обязанностей политической, экономической и социальной солидарности. В ст. 3 устанавливается, что все граждане имеют равное социальное достоинство, задачей Республики является устранение препятствий экономического и социального порядка. Также устанавливается равный доступ к образованию, к профессиональному обучению и к культуре, организация публичного бесплатного и светского образования всех ступеней закреплена в качестве прямой обязанности государства [2. С. 201-202].

Практически во всех европейских конституциях предметом регулирования выступают социально-экономические права граждан, хотя о степени «социальности» государства невозможно судить только по наличию или отсутствию в конституции этого вида прав [6. С. 176]. Различен объем конституционно-правового регулирования, исходя из которого, конституции можно подразделить на несколько групп. В юридической литературе имеется следующая классификация конституций по указанному критерию: 1) практически не содержащие норм о социально-экономических

правах, 2) формулирующие данные права косвенно, через определение основных социальных целей государства и 3) напрямую закрепляющие перечень социально-экономических прав [6. С. 179-180].

К числу первых относятся США, Великобритания и некоторые другие страны (например, Канада), которые следуют традициям индивидуальной свободы, свойственной общему праву, трактующему свободу только как негативное право [1. С. 36].

Во вторую группу входит, например, ФРГ, в Основном законе которой практически отсутствует перечень социально-экономических прав, хотя Германия провозглашается социальным государством. Конституционные нормы в ФРГ касаются только некоторых аспектов этих прав, в частности устанавливается право женщин на охрану материнства: «каждая мать имеет право на защиту и поддержку государства» (абз. 4 ст. 6). В преамбуле французской конституции от 27 октября 1946 г., «как особенно необходимое в наше время», закреплены такие принципы, как обязанность работать и право получить место работы для каждого человека. Никто не может быть ущемлен в его труде или его должности по причине его происхождения, его мнений или его верований. В Конституции Королевства Дания от 5 июня 1953 г. устанавливается, что в целях содействия общественному благу государство должно предпринять усилия к тому, чтобы работа была предоставлена каждому работоспособному гражданину на условиях, обеспечивающих его существование. Наконец, существенен ряд стран, в конституциях которых социально-экономические права прямо являются предметом правового регулирования (Греция, Португалия, Словакия, Чехия, советская Россия и многие другие).

Базовым социально-экономическим правом является право на достойный уровень жизни, хотя такой характер оно стало приобретать сравнительно недавно и до сих пор редко закрепляется на конституционном уровне. Но есть и исключения...

Важным социально-экономическим правом является право на труд. В зарубежных конституционных актах эта возможность нередко устанавливается в качестве не только субъективного права, но и юридической обязанности. Например, согласно Конституции Королевства Испания (ст. 35), все испанцы обязаны трудиться, и имеют право на труд и на свободный выбор профессии или занятия, на продвижение по

службе и на вознаграждение, достаточное для удовлетворения своих потребностей и потребностей своей семьи, и при условиях, что не может иметь места дискриминация по признакам пола. В ст. 4 Конституции Италии за всеми гражданами признается право на труд, а Республика обязуется создать благоприятные условия, которые делают это право действенным. Труд как важнейшему экономическому и социальному принципу Конституция Итальянской Республики отводит одно из главных мест. Труд во всех его формах и применениях охраняется, государство заботится о подготовке и профессиональном росте работников, поощряет международные соглашения и организации, созданные для укрепления и регулирования трудовых прав, и содействует им.

Советская Конституция (РСФСР 1978 г.) устанавливала право на труд для граждан РСФСР и в его содержание включала получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже установленного государством минимального размера, - включая право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей. Это право обеспечивалось социалистической системой хозяйства, неуклонным ростом производительных сил, бесплатным профессиональным обучением, повышением трудовой квалификации и обучением новым специальностям, развитием систем профессиональной организации и трудоустройства (ст. 38). Кроме того, предусматривалось, что в РСФСР существует и совершенствуется единая система народного образования, которая обеспечивает общеобразовательную и профессиональную подготовку граждан, духовное и физическое развитие молодежи, готовит ее к труду и общественной деятельности [12. С. 6].

С правом на труд тесно взаимосвязаны такие юридические возможности личности, как право на трудовые споры, забастовки, отдых и т.д. В Испании обеспечивается право на разрешение трудовых споров между представителями рабочих и предпринимателей, а также правовая сила их соглашений. В Греции забастовки являются правом и проводятся созданными законным образом профсоюзными организациями с целью закрепления и расширения экономических и в целом трудовых интересов трудящихся (ч. 2 ст. 23 Конституции

Греции). Согласно Конституции Италии, работники имеют право на еженедельный отдых и на ежегодный оплачиваемый отпуск и не могут от них отказаться (ст. 36). Граждане РСФСР согласно ст. 39 Конституции 1978 г., имели право на отдых, которое обеспечивалось установлением для рабочих и служащих рабочей недели, не превышающей 41 часа, предоставлением ежегодных оплачиваемых отпусков, дней еженедельного отдыха, а также расширением сети культурно-просветительных и оздоровительных учреждений, и других условий рационального использования свободного времени. Следует сказать, что Конституция РСФСР устанавливала гораздо более широкий перечень социально-экономических прав граждан, нежели многие европейские конституции.

На американском континенте в мае 1948 г. Девятой Международной Конференцией Американских Государств в Боготе была принята Американская декларация прав и обязанностей человека, включающая в себя широкий перечень как гражданских и политических, так и экономических, социальных и культурных прав, такие как право на собственность, культуру, работу, свободное время и социальную безопасность.

После окончания Второй мировой войны практически во всех западноевропейских странах осуществлялось регулирование социальной политики на национальном уровне, сложились свои системы социальной защиты, а отношения между государством, предпринимателями и наемными работниками были закреплены соответствующим законодательством. Но развитие конституционных основ социальной политики выходит на качественно новый уровень и начинает приобретать знакомые нам сегодня очертания, в первую очередь благодаря широкому международно-правовому, а также конституционно-правовому закреплению принципов социального государства и социально-экономических прав граждан.

Как известно, современная конституция - это фундамент законодательства, регулирующего взаимоотношения граждан между собой и с государством. Она нужна для того, чтобы законы не противоречили друг другу и не нарушали права и свободы всех граждан. Сущность конституции заключается в том, чтобы закреплять баланс законных интересов и социальных ценностей различных слоев общества [13. С. 38].

Конституцию можно сравнить с компасом, выверяющим главные направления де-

тельности государства, одним из которых является государственная социальная политика. Данная политика ныне не мыслится без общемирового и общеевропейского подхода, вне формирования единого социального пространства, где обеспечиваются

равные возможности для всех проживающих в его пределах, что позволяет избежать многих опасностей, связанных с неравномерностью экономического и правового развития стран.

---

### Литература:

1. Бауринг Б. Долгий путь Великобритании к европейским стандартам прав человека: в авангарде и далеко позади // Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции РФ. М., 2002.
2. Избранные конституции зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2011.
3. Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2009.
4. Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии: Сб. документов. М., 2000.
5. Конституции и конституционные акты РСФСР (1918-1937) / Сборник документов под общей редакцией академика А.Я. Вышинского. М., 1940.
6. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011.
7. Лебедева Л.Ф. США: государство и социальная политика. М., 2007.
8. Локк Дж. Два трактата об управлении // Локк Дж. Избранные философские произведения: в 3 т. Т. 3. М., 1988.
9. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права. М., 1938.
10. Сидорина Т.Ю. История и теория социальной политики. М., 2012.
11. Сульдина Г.А., Доренко К.С. К вопросу о генезисе концепции конституционной модели социального государства // Право и управление. XXI век. 2013. № 2 (27).
12. Кочетков А.В. Молодежная политика и российские конституции // Закон и право. 2010. № 11.
13. Кочетков А.В. Конституции зарубежных государств о молодежи и молодежной политике // Закон и право. 2004. № 12.
14. Prosperity for America's Families. The Gore-Lieberman Economic Plan. September 2000. Nashville (Tenn.), 2000.

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL FUNDAMENTALS FOR THE NATIONAL WELFARE POLICY FORMATION IN THE FIRST HALF OF THE 20th CENTURY

The article deals with the issue of the national social policy genesis using the evidence of Russia and other countries. It suggests a classification of formation and development stages of the social policy's constitutional and legal framework from the point of view of constitutionalism development in Russia and in the world. Much attention is paid to the political and legal principles of the welfare statehood and the issues of constitutional consolidation of social norms. An analysis of the role of the European and the RSFSR's constitutions and the US legal acts

is given concerning the development of the constitutional welfare ideas of the first half of the 20th century.

Galina Sul'dina,  
Doctor of Science (Law), Professor,  
Department of Legal Support for  
Administrative Work, MGIMO (University)  
under the MFA of Russia  
Ksenia Dorenko,  
Senior Lecturer, Department of Legal  
Support for Administrative Work, MGIMO  
(University) under the MFA of Russia

**Ключевые слова:**

государственная социальная политика, социальная политика России, Конституция Российской Федерации, конституции РСФСР, Веймарская Конституция, акты международного права, принципы социального государства, социальный институт, социально-экономические права граждан, правовые основы государства, пенсионное страхование, социальное обеспечение, страхование по безработице, программы медицинской помощи.

**Keywords:**

national welfare policy, Russia's welfare policy, Constitution of the Russian Federation, Constitutions of the RSFSR, Weimar Constitution, international legal acts, welfare state principles, social institution.

**References:**

1. Bauring B. Dolgij put' Velikobritanii k evropejskim standartam prav cheloveka: v avangarde i daleko pozadi [Long way of Great Britain to the European standards of human rights: in vanguard and far behind] // Standarty Soveta Evropy v oblasti prav cheloveka primenitel'no k polozhenijam Konstitucii RF [Standards of the Council of Europe in the field of human rights in relation to provisions of the Constitution of the Russian Federation]. M., 2002.
2. Izbrannye konstitucii zarubezhnyh stran [Chosen constitutions of foreign countries] / Otv. red. B.A. Strashun. M., 2011.
3. Kartashkin V.A. Prava cheloveka: mezhdunarodnaja zashhita v uslovijah globalizacii [Human rights: the international protection in the conditions of globalization]. M., 2009.
4. Konstitucionalizm: istoricheskij put' Rossii k liberal'noj demokratii: Sb. Dokumentov [Constitutionalism: historical way of Russia to liberal democracy]. M., 2000.
5. Konstitucii i konstitucionnye akty RSFSR (1918-1937) [Constitutions and constitutional acts of RSFSR (1918-1937)] // Sbornik dokumentov pod obshhej redakciej akademika A.Ja. Vyshinskogo [The collection of documents under the general edition of the academician A.Ya. Vyshinsky]. M., 1940.
6. Konstitucija v XXI veke: sravnitel'no-pravovoe issledovanie [The constitution in the XXI century: comparative and legal research] / otv. red. V.E. Chirkin. M., 2011.
7. Lebedeva L.F. SShA: gosudarstvo i social'naja politika [USA: state and social policy]. M., 2007.
8. Lokk Dzh. Dva traktata ob upravlenii [Two treatises about management] // Lokk Dzh. Izbrannye filosofskie proizvedeniya [Chosen philosophical works]. v 3 t. T. 3. M., 1988.
9. Russo Zh.-Zh. Ob obshhestvennom dogovore, ili Principy politicheskogo prava [About the public contract, or Principles of the political right]. M., 1938.
10. Sidorina T.Ju. Istorija i teorija social'noj politiki [History and theory of social policy]. M, 2012.
11. Sul'dina G.A., Dorenko K.S. K voprosu o genezise koncepcii konstitucionnoj modeli social'nogo gosudarstva [On the genesis of the concept of constitutional model of social state] // Pravo i upravlenie. XXI vek [Right and management. 21-st century]. 2013. № 2 (27).
12. Kochetkov A.V. Molodezhnaja politika i rossijskie konstitucii [Youth policy and the Russian constitutions] // Zakon i pravo [Law and the right]. 2010. № 11.
13. Kochetkov A.V. Konstitucii zarubezhnyh gosudarstv o molodezhi i molodezhnoj politike [Constitution of foreign countries on youth and youth policy] // Zakon i pravo [Law and the right]. 2004. № 12.
14. Prosperity for America's Families. The Gore-Lieberman Economic Plan. September 2000. Nashville (Tenn.), 2000.