

DOI: 10.19181/population.2020.23.4.7

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА И КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА – 2020

Болдырев О. Ю.^{1,2*} Ненахова Ю. С.³

¹Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
(119991, Москва, Ленинские горы, 1–51)

²Российский университет дружбы народов
(117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6)

³Институт социально-экономических проблем народонаселения ФНИСЦ РАН
(117218, Россия, Москва, Нахимовский проспект, 32)

*E-mail: oleg211291@bk.ru

Финансирование:

Исследование выполнено в рамках НИР по Государственному заданию «Анализ деятельности населения регионов России в сферах финансового поведения, распространения информационных технологий, естественного и миграционного движения» № 0165–2018–0005.

Для цитирования:

Болдырев, О. Ю. Проблемы реализации социального государства и конституционная реформа – 2020 / О. Ю. Болдырев, Ю. С. Ненахова // Народонаселение. – 2020. – Т. 23. – № 4. – С. 71–82. DOI: 10.19181/population.2020.23.4.7

Аннотация. Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила принцип социального государства, ряд социальных прав граждан и иных положений социального характера. Однако, по мнению многих исследователей, и фактическая ситуация, включая массовую бедность и имущественную дифференциацию населения, и доминирующий вектор социальной политики, находящий отражение в коммерциализации и так называемой «оптимизации» социальной сферы, повышении пенсионного возраста, усилении селективного характера социальной помощи говорят о демонтаже социального государства. При этом Конституционный Суд России в недостаточной степени выполняет свою функцию по защите Конституции и, в частности, обеспечению конституционного принципа социального государства и социальных прав граждан, не признает нормы законодательства, нормативно оформляющие подобные реформы, неконституционными, иногда (как в случае с рассмотрением конституционности повышения пенсионного возраста в 2018 г.) фактически уклоняясь от рассмотрения дела по существу. Предложенный зимой 2020 г. Президентом России проект Закона о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» аргументировался, в том числе, соображениями развития социального государства, обеспечения социальных прав граждан и корреспондирующих им социальных обязательств государства. В статье показано, какие из ключевых социальных проблем могли быть решены в рамках прежней редакции Конституции; рассмотрен вопрос, требует ли их решение ее изменения. Показано, что принятый весной 2020 г. Закон о поправке к Конституции не решает ряд социальных проблем современной России, недостаточно использует зарубежный опыт конституционного регулирования социальной сферы. В статье с опорой на опыт других стран предлагается ряд норм, конституционное закрепление которых могло бы в большей мере обеспечить реализацию принципа социального государства.

Ключевые слова: социальное государство, социальные права, конституционная реформа, поправки к Конституции Российской Федерации, неравенство, пенсионная реформа.

© Болдырев О. Ю., Ненахова Ю. С., 2020.

Предложенный зимой 2020 г. Президентом России проект Закона о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» аргументировался, кроме других причин, соображениями развития социального государства, обеспечения социальных прав граждан и корреспондирующих им социальных обязательств государства¹. Учитывая это, а также то, что Конституция выступает правовой основой не только политической, но и социально-экономической системы, важно проанализировать, какие из ключевых социальных проблем могли быть решены в рамках прежней редакции Конституции, требовало ли их решение ее изменения. И, если да, то решает ли их принятый Закон о поправке к Конституции России от 14.03.2020 № 1-ФКЗ (далее — Поправки), а если нет, то какие изменения Конституции могли бы приблизить к их решению. Здесь полезен как наш исторический опыт — советские конституции во многом обогнали западные в части закрепления социально-экономических прав [1], так и зарубежный, поскольку «одна из главных тенденций развития конституционного права в мире — это <...> его социализация <...> конституционное право стремится урегулировать в интересах человека ... его социальные отношения, базой которых служат экономика» [2. С. 86].

Конституция Российской Федерации 1993 г. в ст. 7 провозгласила Россию социальным государством, а также закрепила в главе 2 ряд социальных прав и свобод: свободу труда — «право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не

ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы», право на отдых (ст. 37), право на «социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом» (ст. 39), право на жилище, в том числе, на получение его «бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов» малоимущими и иными указанными в законе гражданами, нуждающимися в жилище (ст. 40), право на охрану здоровья и медицинскую помощь, причем, с указанием, что «медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений» (ст. 41), право на образование, в том числе, «общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях», право на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии (ст. 43) и так далее. Содержит Конституция России и иные социальные положения, например, о защите материнства и детства (ст. 38).

В 1993 г. эти положения были той «сладкой пилюлей», без которой президентской стороне, возможно, не удалось бы добиться принятия действующей Конституции [3] — готовность населения терпеть «шоковую терапию» обуславливалась тем, что в качестве цели обществу указывалось «социальное рыночное хозяйство» (так называемые «шведская модель» и «немецкое экономическое чудо»), а не «дикий капитализм» образца XIX века [4. С. 26–27; 5. С. 37]. В то же время, не только радикальные реформы начала 1990-х гг., но и последующий социально-экономический курс, в частности, отказ (при чрезвычайно

¹ В частности, говорилось: «...полагаю возможным ... вынести на обсуждение ряд конституционных поправок, которые считаю вполне обоснованными и важными для дальнейшего развития России как правового социального государства, в котором высшей ценностью являются свободы и права граждан, достоинство человека, его благополучие...» // Послание Президента Федеральному Собранию 15 января 2020 года. Официальный сайт Президента России: [сайт]. — URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 06.03.2020).

высоком неравенстве) от прогрессивного налогообложения доходов (а учитывая порядок отчислений в социальные фонды — фактически регрессивное налогообложение); перевод здравоохранения и образования из государственных функций в «услуги», ограничение доступа к ним в рамках коммерциализации и «оптимизации» (заложенных законом № 83-ФЗ² и принятием Россией обязательств в рамках ВТО в части либерализации социальной сферы [6]), последняя пенсионная реформа и т.п. ставят вопрос о соответствии реалий конституционному принципу социального государства [7; 8].

Существовали ли юридические возможности для развития социального государства (или, как минимум, предотвращения его демонтажа) в рамках действовавшей редакции Конституции России? Конечно. Во-первых, возможности реализации иной социально-экономической политики и ее нормативно-правового оформления в рамках отраслевого законодательства (налогового, бюджетного права, права социального обеспечения) многократно описывались специалистами (прогрессивное налогообложение, альтернативные законопроекты об образовании и так далее) [9].

Во-вторых, обратим внимание на реже анализируемое влияние на социально-экономическую политику Конституционного Суда Российской Федерации (КС) [10], имеющего возможность как оценивать конституционность норм законодательства, институционально оформляющего социально-экономическую политику и реформы социальной сферы, так и толковать нормы Конституции. Соответствие Конституции России тех или иных норм, оформлявших социально-экономическую политику, зависит от толкования принципа социального государства. КС РФ не давал отдельного толкования статье 7, хотя

в ряде решений к ней апеллировал. В отсутствие официального толкования, дадим доктринальное.

Первое: как толковать норму «Российская Федерация — социальное государство»? Как констатацию факта? Как декларацию (стремление государства когда-нибудь этого достичь)? Или как обязательство государства? Хотя ряд доктринальных источников рассматривают ее как норму-декларацию, представляется, что осуществляя в 1993 г. свое волеизъявление, граждане России исходили из того, что это — взятое на себя государством обязательство, а не «норма-пожелание», как потом стали объяснять теоретики права.

Второе: следует ли толковать «социальное государство» узко — как государство, оказывающее помощь лишь уязвимым слоям населения (бедным, пожилым, инвалидам и другим подобным группам)? Известные конституционалисты О.Г. Румянцев и А.Н. Домрин полагают, что «социальное государство» не сводится к «социальному обеспечению» и «требует значительно более широкого толкования» [11. С. 21], что согласуется с понимаем социального государства рядом экономистов и социологов — от автора самого термина «социальное государство» Л. Штейна [12. С. 52–53] до одного из его крупнейших современных исследователей Г. Эспин-Андерсена [13. С. 28]. Учитывая исследования социального государства в рамках разных общественных наук и зарубежный опыт толкования данной категории, можно говорить о вменении социальному государству обязанности минимизировать социальные контрасты (имущественное неравенство, в том числе, в доступе к публичным благам — образованию, здравоохранению) и конфликты (труда и капитала, другие). Возможно и еще более широкое понимание — как государства, в котором интересы социума ставятся выше частного коммерческого интереса [14].

Зарубежная практика показывает, что из конституционного принципа социального государства возможно выводить далеко идущие следствия. Так, Федеральный

² Закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // КонсультантПлюс: [сайт]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193/ (дата обращения: 05.02.2020).

Конституционный суд ФРГ увязывал прогрессивную шкалу налогообложения доходов с обязанностью социального государства проводить политику социального налогообложения с учетом потребностей неимущих групп населения [15. С. 71–72]. В российском же случае КС не признавал совокупность норм законодательства, закрепляющего «плоскую» (а учитывая порядок отчислений в социальные фонды — регрессивную) шкалу, не соответствующей Конституции России. Аналогично КС мог бы признать совокупность законодательных норм, институционально оформляющих коммерциализацию здравоохранения. В частности, совокупность п. 2 ст. 19 и п. 4 ст. 80 Федерального Закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», из которых вытекает, что медицинская помощь оказывается бесплатно лишь «в гарантированном объеме» — границы которого размыты [16] — в соответствии с утверждаемой Правительством России «программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи», а также совокупность норм законодательства, позволяющих государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения оказывать платные медицинские «услуги», не соответствующей Конституции России, в частности, ее ст. 41, но пока этого не сделал.

В статье 2018 г.³ председатель КС В.Д. Зорькин указал, что, судя по характеру многочисленных жалоб, «главным источником напряженностей в российском обществе является нерешенность социально-экономических проблем», «мы еще далеки от реализации положений статьи 7», и в этой ситуации «Конституционный Суд Российской Федерации видит свой вклад ... в последовательной защите социально-экономических прав граждан», и что «последние законодательные решения по пенсионной реформе объективно затрагивают очень широкий спектр социально-экономических прав малоимущих слоев населения ...». Но когда нормы законодатель-

³ Буква и дух Конституции. Валерий Зорькин — о тревожных призывах к кардинальным конституционным реформам // Российская газета. 09.10.2018.

ства, оформлявшие «пенсионную реформу» 2018 г., оспаривались в Конституционном Суде, тот уклонился от рассмотрения дела по существу, вынеся отказное определение⁴, так как, по мнению Суда, этот вопрос относится к усмотрению законодателя и «вопросам социально-экономической целесообразности», оценка чего выходит за рамки его полномочий. Но хотя Конституция России, действительно, не устанавливает конкретный пенсионный возраст, из этого нельзя сделать вывод о полновластии законодателя в данном вопросе. Представляется, что КС уклонился от рассмотрения вопроса о том, не были ли нарушены такие конституционные принципы, к которым он сам неоднократно апеллировал в других своих решениях, как принцип правовой определенности (учитывая, что закон повышает пенсионный возраст не для будущих поколений, а для тех, кто еще вчера знал, что, по закону, завтра вправе выйти на пенсию) и принцип пропорциональности/соразмерности ограничения прав и свобод (заявители указывали на наличие иных, менее ущемляющих права граждан, средств достижения провозглашенных целей реформы). Кроме того, из ст. 39 Конституции вытекает право граждан на пенсионное обеспечение по возрасту, а в соответствии с теорией права — и корреспондирующая ему обязанность государства по реализации этого права. Создание любых внебюджетных фондов (Конституция России упоминает бюджет, но не Пенсионный фонд) не может служить основанием для ссылок на отсутствие средств в них в обоснование невозможности исполнения государством своих обязанностей перед гражданами и необходимости их корректировки — до тех пор, пока соответствующие средства имеются в бюджете. Причем термин «федеральный бюджет» тре-

⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2019 г. № 854-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 4 и 7 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» // Гарант: [сайт] — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72113136/> (дата обращения: 05.02.2020).

бует расширительного толкования (включая средства внебюджетных фондов) — как это в контексте ст. 101 Конституции России было сделано в первом законе «О Счетной палате Российской Федерации» (1995 г.) и что соответствует п. 3 ст. 18 Лимской декларации⁵. Поэтому сложно согласиться с тезисом из Определения Конституционного Суда, согласно которому «в основу конституционно-правовой оценки оспариваемого регулирования не может быть положено то обстоятельство, что в случае нехватки в финансовой системе обязательного пенсионного страхования денежных средств для обеспечения выплаты пенсий законодатель может предусмотреть увеличение трансферта из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации <...>, и оценка возможности увеличения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за счет повышения тарифов страховых взносов, выходит за рамки полномочий Конституционного Суда».

Учитывая, что КС до сих пор не использовал имеющиеся у него возможности пресечения демонтажа социального государства, а вопросы являются острыми, закрепление положений, детализирующих и дополнительно гарантирующих реализацию принципа социального государства, непосредственно в Конституции представляется актуальным. Однако можно ли считать таковыми уже принятые поправки (закрепление МРОТ не ниже прожиточного минимума, принципа солидарности поколений в пенсионной системе, гарантии индексации пенсий)? Представляется, что нет. Эти «гарантии» могут выхолащиваться повышением пенсионного возраста, низкими размерами пенсий. Кроме того, и сами термины «справедливость» и «солидарность» применительно к пенсионной системе могут законодателем и КС толковаться по-разному. Нико-

им образом не решают принятые поправки и проблемы имущественной дифференциации населения и коммерциализации социальной сферы. Более того, некоторые нормы, вносимые поправкой к Конституции, представляются опасными. Так, в ст. 75 Конституции закрепляется «адресная» социальная поддержка граждан, что говорит о выборе в пользу «селективной» модели социального государства (в противоположность «универсальной»), не преодолевающей, а лишь консервирующей массовую бедность и имущественно обусловленную депривацию [17; 18]. Представляется, что подлинными гарантиями принципа социального государства могли бы стать иные нормы.

Во-первых, учитывая недавно проведенную «пенсионную реформу», актуально конституционное установление ограничений на повышение пенсионного возраста (или усложнение процедуры принятия подобных решений — вплоть до референдума), а также минимального размера коэффициента замещения пенсии, в том числе с учетом рекомендаций МОТ (рекомендация — не менее 40%, сегодня в России — около 30%).

Во-вторых, зарубежный опыт показывает, что конституционные акты могут не только провозглашать социальный характер государства, но и подробнее его расшифровывать: «недопустимость концентрации собственности в руках немногих индивидов», «недопустимость концентрации богатства во вред общественным интересам», «более справедливое распределение доходов и богатств», «сведение к минимуму неравенства в доходах» и так далее [19. С. 233–234]. Конституционное закрепление подобных императивов представляется актуальным, поскольку отсутствие соответствующих прямых указаний, а также их выведение КС в рамках толкования нормы о социальном государстве позволяет российской власти не включать их в понимание обязанностей социального государства.

В-третьих, представляется целесообразным закрепить на конституционном

⁵ Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТО-САИ) в Лиме (Республика Перу) в 1977 году. // Гарант: [сайт]. — URL: <https://base.garant.ru/2570738/> (дата обращения: 05.02.2020).

уровне некоторые конкретные инструменты реализации принципа социального государства: не только фискальную, но и социальную (перераспределительную), а также экономическую (стимулирующую) функции налогообложения, а как максимум — прогрессивную шкалу налогообложения доходов, личной (не используемой для производственных нужд) собственности, а также средств, полученных в порядке наследования и дарения. На последнем настаивают не только экономисты, но и известные правоведы, например, Е.И. Колюшин, называющий отказ от налоговой прогрессии среди факторов, препятствующих отнесению России к социальным государствам [20. С. 65], и В.Е. Чиркин, предлагающий ее конституционное закрепление [21. С. 13]. Показательно, что ряд государств, например, Италия, Испания, Швейцария, закрепляют принцип прогрессивного налогообложения непосредственно в своих конституциях.

В-четвертых, представляется целесообразным закрепить в виде конституционного принципа, получающего дальнейшее развитие в налоговом законодательстве, положение, не допускающее, по сути, льготное налогообложение доходов от капитала по сравнению с доходами от трудовой деятельности. До недавнего времени в России доходы от дивидендов облагались по ставке 9%; сегодня эта ставка равна 13% для физических лиц-резидентов и 15% для физических лиц-нерезидентов, в то время как в европейских социальных государствах ставки могут достигать 70%.

В-пятых, целесообразно закрепить положение, не позволяющее рассматривать здравоохранение и образование в качестве квазирыночных «услуг» (аналогичное норме ст. 196 Конституции Бразилии «здоровье — право всех и обязанность государства ...»).

Хотя корреляция между нормами Конституции и реальной практикой не непосредственная (например, Конституция Бразилии содержит гораздо больше социальных положений, чем Основной за-

кон ФРГ), тем не менее, признание того, что закрепление подобных социальных норм не является «достаточным» условием их реализации, не означает отказ от признания важности их закрепления. Так, хотя постепенно, через законодательство и судебную практику, США и пришли ко многим достижениям социального государства, отсутствие социальных положений в Конституции позволяло Верховному Суду США тормозить признание неконституционными многих норм, сегодня представляющихся аксиомами социального государства. Например, в деле «Lochner v. New York» 1905 г. Верховный Суд признал неконституционным закон штата Нью-Йорк, устанавливавший ограничения по рабочему времени для пекарен, в деле «Hammer v. Dagenhart» 1918 г. — закон, запрещающий эксплуатацию детского труда, в деле «Adkins v. Children's Hospital» 1923 г. — установление MPOT для женщин, в деле «Railroad Retirement Board v. Alton R. Co» 1935 г. — программу пенсионного обеспечения работников железнодорожных компаний [22. С. 101–102].

Существует ряд иных механизмов превращения нормы о социальном государстве в реальность: закрепление социальной функции собственности (яркий пример — норма «Собственность обязывает. Пользование ею должно одновременно служить общему благу» ст. 14 Основного закона ФРГ), социализация недр⁶, установление для различных отраслей экономики норм рентабельности с изъятием сверхдоходов (используемое в скандинавских и других развитых странах), ограничение зарплат и бонусов топ-менеджерам государственных и полугосударственных компаний — так называемых «золотых парашютов» (аналогично установленному в Швейцарии). А также — право народа на принятие решений по социально-экономическим вопросам на референдуме. Действующий в России закон о референдуме чрезвычайно ограничил граждан в этом праве, притом, что исследователи

⁶ В частности, именно последние два условия выделяют О.Г. Румянцев и А.Н. Домрин [11].

показывают, что «не существует теоретических и убедительных практических доводов в пользу установления запрета на решение народом бюджетно-финансовых вопросов на референдуме, политические же доводы носят, по сути, эгалитарный характер и сводятся к отстранению народа от решения важнейших вопросов государственной жизни по разным показателям (образованию, способности принимать взвешенные решения и так далее), что не соответствует современным стандартам и представлениям о демократической организации государства и соответственно положениям Конституции России <...> зарубежная практика содержит равноценные свидетельства в пользу отсутствия такого ограничения, следовательно, ссылкой на нее они никак не могут быть оправданы» [23].

Отметим также, что полноценно реализовывать функции социального государства может лишь суверенное государство — сохраняющее в своих руках весь спектр инструментов социально-экономической политики. Однако, несмотря на многочисленные вызовы экономическому суверенитету, с которыми столкнулась Россия, и богатый зарубежный опыт конституционно-правовых механизмов его обеспечения [24], поправки к Конституции не решают этот вопрос, хотя их внесение аргументировалось, в том числе, необходимостью «защиты суверенитета».

* * *

Таким образом, зарубежный опыт демонстрирует разнообразие конституционных инструментов обеспечения социального государства, которые Конституция России ни в исходном виде, ни с учетом поправок не использует. Возможен вопрос: не «перегрузит» ли реализация указанных выше предложений текст Основного закона? Во-первых, на фоне сотен (!) поправок (хотя формально внесенных единым Законом о поправке) этот вопрос теряет смысл — скорее, речь идет о приоритетах. Во-вторых, зададимся,

вслед за известным конституционалистом Б.А. Страшном, вопросом, какая конституция целесообразнее — подробная или краткая. Его ответ: это «зависит от того, чьи интересы закладываются в основу конституции. Если это интересы человека, общества, то, видимо, целесообразнее более подробное конституционное регулирование <...> дающее субъектам права больше социально-правовых гарантий. С точки же зрения власти целесообразнее краткая конституция, в рамках которой руки у власти свободнее, ибо в общем образом сформулированные нормы можно в зависимости от обстоятельств и потребностей вкладывать весьма различное содержание» [25].

В то же время, сравнительный анализ показывает: Конституция может быть подробной, содержащей множество «красивых» принципов (правового, демократического, социального государства) и описаний прав и свобод граждан, но, как отмечает О.Г. Румянцев применительно к Конституции России 1993 г., «положения об устройстве власти сводят на нет многие прекраснотушные принципы» [26], а может быть лаконичным сухим документом, но четко закрепляющим необходимые институциональные механизмы — так, Конституция США, не провозглашая принципа демократического государства, во многом обеспечила его закреплением реального механизма сдержек и противовесов. К сожалению, поправки к Конституции Российской Федерации в части, касающейся организации системы публичной власти, скорее усиливают дисбаланс в системе сдержек и противовесов, что вновь создает риск выхолащивания социальных норм [27]. То есть, с одной стороны, целесообразно закрепление на конституционном уровне ряда дополнительных механизмов обеспечения социального государства, но, с другой стороны, сами эти конституционные нормы — не панацея и требуют институциональных гарантий, касающихся государственно-политического механизма.

Литература и Интернет-источники

1. **Чиркин, В. Е.** О терминах «экономическая конституция» и «конституционная экономика», а также о российской и западной науке (отклик на статью Г.Н. Андреевой) / В.Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право.— 2016.— № 3.— С. 11–13.
2. **Страшун, Б. А.** Конституционное регулирование экономических отношений и тенденции его развития в современном мире / Б.А. Страшун // Сравнительное конституционное обозрение.— 2013.— № 2.— С. 86–103.
3. **Авакьян, С. А.** Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. / С. А. Авакьян.— Москва: РЮИД, Сашко, 2000.— 528 с. ISBN 5855970159.
4. **Александрова, О. А.** Институциональные проблемы становления социального государства в современной России. / О. А. Александрова.— Москва: М–Студио. 2009.— 288 с. ISBN 978–5–903198–17–7.
5. **Богомолов, О. Т.** Российской нормой должна стать социально-ориентированная рыночная экономика / О.Т. Богомолов // Экономическая наука современной России.— 2000.— Экспресс-выпуск № 1(5).— С. 37–40.
6. **Ждановская, А.** ГАТС ВТО — соглашение о приватизации общественных благ и разрушении модели социального государства / А. Ждановская: [сайт].— URL: http://wto-inform.ru/experts/gats_vto_soglaslenie_o_privatizatsii_obshchestvennykh_blag_i_razrushenii_modeli_sotsialnogo_gosudars/ (дата обращения: 14.02.2018).
7. **Россия как социальное государство: конституционная модель и реальность:** сборник материалов / под ред. Е.И. Колюшина, А.А. Нелюбина.— Москва: Изд-во Совета Федерации, 2007.— 190 с.
8. **Александрова, О. А.** Социальное государство в современной России: развитие или демонтаж / О. А. Александрова // Вестник РГГУ. Серия: Экономика, Управление, Право.— 2013.— № 15(116).— С. 55–64.
9. Эволюция нормативной базы социальных реформ / науч. ред. Аврамова Е.М.— Москва: ИСЭПН РАН, 2011–244 с. ISBN 978–5–903198–24–5.
10. **Гаджиев, Г. А.** Экономическая политика государства: оказывает ли Конституционный суд воздействие на ее очертания? / Г.А. Гаджиев // Сравнительное конституционное обозрение.— 2010.— № 1(74).— С. 89–96.
11. **Домрин, А. Н.** Два необходимых конституционных условия построения социального государства в России / А. Н. Домрин, О. Г. Румянцев // Конституционный вестник.— 2013.— № 3.— С. 21–28.
12. **Ефимов, В. М.** Экономисты и социальное государство / В.М. Ефимов // Экономическая наука и социальное государство: Сборник материалов Круглого стола в рамках программы III Московского экономического форума (Москва, 26 марта 2015 г.) / отв. ред. О. А. Александрова, ред.—сост. Ю. С. Ненахова.— Москва: Экон-информ, 2016.— С. 52–66.
13. **Esping-Andersen, G.** Social Class, Social Democracy and State Policy / G. Esping-Andersen.— Copenhagen: 1980.— 28 p. ISBN 9788770341790.
14. **Болдырев, О. Ю.** Социальное государство: как приблизить реальность к конституционному принципу / О.Ю. Болдырев // Конституционное и муниципальное право.— 2020.— № 2.— С. 11–16. DOI: 10.18572/1812–3767–2020–2–11–16
15. **Любе-Вольфф, Г.** Принцип социального государства в практике конституционного суда Германии / Г. Любе-Вольфф // Сравнительное конституционное обозрение.— 2008.— № 1.— С. 67–76.
16. **Чубарова, Т. В.** Перспективы реформы здравоохранения России: необходимость новых подходов / Т.В. Чубарова // Проблемы прогнозирования.— 2004.— № 5.— С. 75–86.
17. **Александрова, О. А.** Усиление селективности социальной политики и перспективы сниже-

- ния бедности / О. А. Александрова, А. В. Ярашева // Народонаселение. — 2018. — № 1. — С. 4–22. DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-1-01
18. **Rothstein, B.** Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State / В. Rothstein. — Cambridge: 1998. ISBN 13-978-0521598934.
 19. **Чиркин, В. Е.** Конституция и социальное государство / В. Е. Чиркин // Конституционный вестник. — 2008. — № 1(19). — С. 231–248.
 20. **Колюшин, Е. И.** Конституционная проблема социального государства. / Е. И. Колюшин // Современное конституционное право: отечественные и зарубежные исследования. Сборник научных трудов. Сер. «Правоведение» / отв. ред. Е. В. Алферова, И. А. Умнова (Конюхова). — Москва.: ИНИОН РАН, 2019. — 237 с. С. 61–74.
 21. **Чиркин, В. Е.** Социальноэкономическая парадигма российской Конституции 1993 г.: плюсы и минусы / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. — 2018. — № 7(259). — С. 5–15.
 22. **Фрайот, С.** Социальные и экономические права в США: где искать? / С. Фрайот // Сравнительное конституционное обозрение. — 2008. — № 1(62). — С. 100–106.
 23. **Андреева, Г. Н.** Бюджетно-финансовые вопросы как предмет референдума (заметки на полях решения Конституционного суда РФ) / Г. Н. Андреева // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 20. — С. 16–22.
 24. **Болдырев, О. Ю.** Экономический суверенитет государства и конституционно-правовые механизмы его защиты: монография / науч. ред. С. А. Авакьян. / О. Ю. Болдырев — Москва: Проспект, 2018. — 408 с. ISBN 978-5-392-28786-4.
 25. **Страшун, Б. А.** Конституционное регулирование экономических отношений и тенденции его развития в современном мире / Б. А. Страшун // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 2(93). — С. 86–103.
 26. **Румянцев, О. Г.** Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). / О. Г. Румянцев — Москва: Юрист. 1994. — 288 с.
 27. **Болдырев, О. Ю.** Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых? / О. Ю. Болдырев // Конституционный вестник. — 2020. — № 5(23). — С. 121–127.

Сведения об авторах:

Болдырев Олег Юрьевич, кандидат юридических наук, ассистент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова; доцент кафедры муниципального права Юридического института РУДН, Москва, Россия.

Контактная информация: e-mail: oleg211291@bk.ru; ORCID: 0000-0001-7030-1501; Researcher ID Web of Science: AAD-5639-2019.

Ненахова Юлия Сергеевна, научный сотрудник лаборатории исследований поведенческой экономики Института социально-экономических проблем народонаселения Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, Москва, Россия.

Контактная информация: e-mail: yulia-nenakhova@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-5865-1012.

DOI: 10.19181/population.2020.23.4.7

PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF SOCIAL STATE AND THE CONSTITUTIONAL REFORM 2020

Oleg Yu. Boldyrev^{1,2*}, Yulia S. Nenakhova³

¹Lomonosov Moscow State University

(1–51 Leninskie Gory, Moscow, Russian Federation, 119991)

²Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

(6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation, 117198)

³Institute of Socio-Economic Studies of Population, Federal Center of

Theoretical and Applied Sociology, Russian Academy of Sciences

(32 Nakhimovsky prospect, Moscow, Russian Federation, 117218)

*E-mail: oleg211291@bk.ru

Funding:

The study was carried out within the framework of research under the State assignment "Analysis of the activities of the population of Russian regions in the sphere of financial behavior, dissemination of information technologies, natural and migration movement" (No. 0165–2018–0005).

For citation:

Boldyrev O. Yu., Nenakhova Yu. S. Problems of the implementation of social state and the constitutional reform 2020. *Narodonaselenie. [Population]*. 2020. Vol. 23. No. 4. P. 71-82. DOI: 10.19181/population.2020.23.4.7 (in Russ.)

Abstract. *The 1993 Constitution of the Russian Federation enshrined the principle of social state, a number of social rights of citizens and other provisions of a social nature. However, according to many researchers, the actual situation, including mass poverty and extreme property differentiation of the population, and the dominant vector of social policy, which is reflected in commercialization and "optimization" of the social sphere, raising the retirement age, strengthening the selective character of social assistance, etc. speak of the dismantling of the welfare state. At the same time, the Constitutional Court of the Russian Federation does not adequately fulfill its function of protecting the Constitution and, in particular, ensuring the constitutional principle of social state and social rights of citizens, does not recognize the legislative norms that normatively formalize such reforms as unconstitutional, sometimes — as in the case of considering the constitutionality of increasing retirement age in 2018 — actually avoiding consideration of the case on the merits. The draft Law on Amendment to the Constitution of the Russian Federation "On Improving Regulation of Certain Issues of Organizing Public Authority", proposed by the President of Russia in the winter of 2020, was substantiated, inter alia, by considerations of the development of social state, ensuring the social rights of citizens and the corresponding social obligations of the State. The article shows which of the key social problems could be solved within the framework of the previous version of the Constitution; the question is examined whether their solution requires its changing. It is shown that the Law on Amendment to the Constitution of the Russian Federation adopted in the spring of 2020 does not solve a number of the key social problems in modern Russia, and does not make enough use of foreign experience in constitutional regulation of the social sphere. Based on the experience of other countries, the article proposes a number of norms, the constitutional enshrining of which could to a greater extent ensure implementation of the principle of social state.*

Keywords: *welfare state, social rights, constitutional reform, amendments to the RF Constitution, inequality, pension reform, progressive taxation.*

References and Internet sources

1. Chirkin V.E. O terminah «ekonomicheskaya konstitutsiya» i «konstitutsionnaya ekonomika», a takzhe o rossijskoj i zapadnoj nauke (otklik na stat'yu G.N. Andreevoj). [On the terms “economic constitution” and “constitutional economy”, as well as on the Russian and Western science (response to G.N. Andreeva’s article)]. *Konstitutsionnoye i munitsipal’noye pravo. [Constitutional and Municipal Law]*. 2016. No. 3. P. 11–13. (in Russ.)
2. Strashun B.A. Konstitutsionnoe regulirovaniye ekonomicheskikh otnoshenij i tendentsii yego razvitiya v sovremennom mire. [Constitutional regulation of economic relations and its development trends in modern world]. *Sravnitel’noe konstitutsionnoye obozreniye. [Comparative Constitutional Review]*. 2013. No. 2. P. 86–103 (in Russ.)
3. Avak’yan S.A. Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost’. 2-e izd. [*Constitution of Russia: Nature, Evolution, Modernity*]. 2nd ed. Moscow. 2000. 528 p. ISBN 5855970159. (in Russ.)
4. Aleksandrova O.A. Institutsional’nyye problemy stanovleniya sotsial’nogo gosudarstva v sovremennoj Rossii. [*Institutional Issues of the Formation of Social State in Modern Russia*]. Moscow. M-Studio. 2009. 288 p. ISBN 978–5–903198–17–7. (in Russ.)
5. Bogomolov O.T. Rossijskoj normoj dolzhna stat’ sotsial’no-orientirovannaya rynochnaya ekonomika. [Socially-oriented market economy should become a Russian norm]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoj Rossii. [Economics of Contemporary Russia]*. Ekspress-vypusk [Express issue]. 2000. No. 1(5). P. 37–40. (in Russ.)
6. Zhdanovskaya A. GATS VTO—soglasenie o privatizatsii obshchestvennykh blag i razrushenii modeli sotsial’nogo gosudarstva. [WTO GATS is an agreement on privatization of public goods and destruction of the social state model]. Available at: http://wto-inform.ru/experts/gats_vto_soglasenie_o_privatizatsii_obshchestvennykh_blag_i_razrushenii_modeli_sotsialnogo_gosudars/ (Accessed: 14 February 2018). (in Russ.)
7. Rossiya kak sotsial’noe gosudarstvo: konstitutsionnaya model’ i real’nost’: sbornik materialov. [*Russia as a Social State: Constitutional Model and Reality*]. Eds. E. I. Kolyushin and A. A. Nelyubin. Moscow. Izd. Soveta Federatsii. [Federation Council Publishers] 2007. 190 p. (in Russ.)
8. Aleksandrova O.A. Sotsial’noe gosudarstvo v sovremennoj Rossii: razvitiye ili demontazh. [Social state in modern Russia: development or dismantling?]. *Vestnik RGGU. Seriya: Ekonomika, Upravlenie, Pravo. [RSUH/RGGU Bulletin. Series Economics. Management. Law]* 2013. No. 15(116). P. 55–64. (in Russ.)
9. Evolyutsiya normativnoj bazy sotsial’nykh reform [Evolution of the Normative Basis of the Social Reforms]. Ed. E.M. Avraamova. Moscow. ISESP RAS. 2011. 244 p. ISBN 978–5–903198–24–5. (in Russ.)
10. Gadzhiev G.A. Ekonomicheskaya politika gosudarstva: okazyvaet li Konstitutsionnyj sud vozdejstviye na yego ochertaniya? [Economic policy of the State: does the Constitutional Court have an effect on its shape?]. *Sravnitel’noe konstitutsionnoye obozreniye. [Comparative Constitutional Review]*. 2010. No. 1(74). P. 89–96. (in Russ.)
11. Domrin A.N., Rumyantsev O.G. Dva neobhodimyykh konstitutsionnykh usloviya postroeniya sotsial’nogo gosudarstva v Rossii. [Two necessary conditions for construction of a social state in Russia]. *Konstitutsionnyj vestnik. [Constitutional Bulletin]*. 2013. No. 3. P. 21–28. (in Russ.)
12. Efimov V.M. Ekonomisty i sotsial’noe gosudarstvo. [Economists and social state] *Ekonomicheskaya nauka i sotsial’noe gosudarstvo: Sbornik materialov Kruglogo stola v ramkah programmy III Moskovskogo ekonomicheskogo foruma (Moskva, 26 marta 2015 g.). [Economics and Social State. Proceedings of the Round Table at the III Moscow Economic Forum. 26 March 2015]*. Ed. O.A. Aleksandrova. Moscow. Ekon-Inform. 2016. P. 52–66. (in Russ.)
13. Esping-Andersen G. *Social Class, Social Democracy and State Policy*. Copenhagen. 1980. 28 p. ISBN 9788770341790.
14. Boldyrev O. Yu. Sotsial’noe gosudarstvo: kak priblizit’ real’nost’ k konstitutsionnomu printsipu. [Social state: how to bring reality closer to the constitutional principle]. *Konstitutsionnoye i munitsipal’noye pravo. [Constitutional and Municipal Law]*. 2020. No. 2. P. 11–16. DOI: 10.18572/1812–3767–2020–2–11–16 (in Russ.)

15. Luebbe-Wolff G. Printsip sotsial'nogo gosudarstva v praktike konstitutsionnogo suda Germanii. [Principle of social state in the practice of the Constitutional Court of Germany]. *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye. [Comparative Constitutional Review]*. 2008. No. 1, P. 67–76. (in Russ.)
16. Chubarova T. V. Perspektivy reformy zdavoohraneniya Rossii: neobhodimost' novyh podhodov. [Prospects for healthcare reform in Russia: necessity of new approaches]. *Problemy prognozirovaniya. [Studies on Russian Economic Development]*. 2004. No. 5. P. 75–86. (in Russ.)
17. Aleksandrova O. A., Yarasheva A. V. Usileniye selektivnosti sotsial'noj politiki i perspektivy snizheniya bednosti. [Strengthening the selectivity of social policy and poverty reduction prospects]. *Narodonaselenie. [Population]*. 2018. No. 1. P. 4–22. DOI: 10.26653/1561-7785-2018-21-1-01 (in Russ.)
18. Rothstein B. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge. 1998. ISBN 13-978-0521598934.
19. Chirkin V. E. Konstitutsiya i sotsial'noye gosudarstvo. [Constitution and social state]. *Konstitutsionnyj vestnik. [Constitutional Bulletin]*. 2008. No. 1(19), P. 231–248. (in Russ.)
20. Kolyushin E. I. Konstitutsionnaya problema sotsial'nogo gosudarstva. [Constitutional problem of social state]. *Sovremennoye konstitutsionnoye pravo: otechestvennyye i zarubezhnyye issledovaniya. [Modern Constitutional Law: Russian and Foreign Studies]*. Sbornik nauchnyh trudov. Ser. «Pravovedenie». [Research papers. Series: Legal Studies]. Eds. E. V. Alferova, I. A. Umnova (Konyukhova). Moscow. INION RAN. 2019. 237 p. (in Russ.)
21. Chirkin V. E. Sotsioekonomicheskaya paradigma rossijskoj Konstitutsii 1993 g.: plyusy i minusy. [Socio-economic paradigm of the Russian Constitution of 1993]. *Zhurnal rossijskogo prava. [Journal of Russian Law]*. 2018. No. 7(259). P. 5–15. (in Russ.)
22. Friot S. P. Sotsial'nyye i ekonomicheskiye prava v SShA: gde iskat'? [Social and economic rights in the USA: where to look for?]. *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye. [Comparative Constitutional Review]*. 2008. No. 1(62). P. 100–106. (in Russ.)
23. Andreeva G. N. Byudzhetno-finansovyye voprosy kak predmet referendum (zamетки na polyah resheniya Konstitutsionnogo suda RF). [Budget financial issues as the subject of referendum (notes in the margins of the RF Constitutional Court's decision)]. *Konstitutsionnoye i municipal'noye pravo. [Constitutional and Municipal Law]*. 2007. No. 20. P. 16–22. (in Russ.)
24. Boldyrev O. Yu. Ekonomicheskij suverenitet gosudarstva i konstitutsionno-pravovyye mekhanizmy yego zashchity. [*Economic Sovereignty of State and Constitutional Legal Mechanisms for Its Protection*]. Ed. S. A. Avak'yan. Moscow. Prospekt. 2018. 408 p. ISBN 978-5-392-28786-4. (in Russ.)
25. Raszun B. A. Konstitutsionnoye regulirovaniye ekonomicheskikh otноshenij i tendentsii yego razvitiya v sovremennom mire. [Constitutional regulation of economic relations and its development trends in modern world]. *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye. [Comparative Constitutional Review]*. 2013. No. 2(93). P. 86–103. (in Russ.)
26. Rumyantsev O. G. Osnovy konstitutsionnogo stroya Rossii (ponyatiye, sodержaniye, voprosy stanovleniya). [*Fundamentals of the Constitutional System in Russia (Concept. Contents, Issues of Formation)*]. Moscow. Jurist. 1994. — 288p. (in Russ.)
27. Boldyrev O. Yu. Popravki k Konstitutsii Rossii: reshenie staryh problem ili sozdaniye novyh? [Amendments to the Constitution of Russia: solution of the old problems or creation of new ones?]. *Konstitutsionnyj vestnik. [Constitutional Bulletin]*. 2020. No. 5(23). P. 121–127. (in Russ.)

Information about the authors:

Boldyrev Oleg Yurievich, Cand. Sc. (Law), Chair Assistant, Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University; Associate Professor, Law Institute of RUDN University, Moscow, Russian Federation.

Contact information: e-mail: oleg211291@bk.ru; ORCID: 0000-0001-7030-1501; Researcher ID Web of Science: AAD-5639-2019.

Nenakhova Yulia Sergeevna, Researcher, Institute of Socio-Economic Studies of Population, Federal Center of Theoretical and Applied Sociology RAS, Moscow, Russian Federation.

Contact information: e-mail: yulia-nenakhova@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-5865-1012.

Статья поступила в редакцию 06.06.2020.