

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.021-032

М. Х. Курданова*

Конституционные основы социального государства в контексте конституционной реформы 2020 года

Аннотация. Провозглашение России социальным государством в ст. 7 Конституции вплоть до конституционной реформы 2020 г. не было наполнено реальным юридическим содержанием. Это породило научные представления о демонтаже концепции социального государства и, впоследствии, социальный запрос на перемены во взаимодействии государства и общества. Цели экономического развития, актуальные для современной России, недостижимы без изменения конституционного порядка деятельности органов публичной власти всех уровней. Одновременно их реализация невозможна в отсутствие поддержки населения. В ходе реформы был создан ряд новых правовых гарантий, установлены обязанности государства в части повышения благосостояния населения, предусмотрено ответственное отношение органов публичной власти к их реализации. Это обеспечило поддержку конституционных инициатив избирателями, а процедура общероссийского голосования придала народному волеизъявлению вид окончательного решения, одобренного обществом в целом. Цель исследования состоит в правовой оценке конституционной модернизации во взаимосвязи с установлением перечня социальных гарантий, востребованных у граждан России. На основе общепринятых научных методов в статье проведен анализ ключевых социальных инициатив, возникших в период конституционной реформы, и положений законодательства, принятых для повышения уровня жизни. Особое внимание уделено оценке эффективности политико-правовых решений в контексте противодействия негативному влиянию пандемии COVID-19 на экономическое развитие страны. Показана роль главы государства как генератора конституционно-правовых идей, обеспечивших трансформацию взаимоотношений внутри конституционного механизма разделения властей и положенных в основу новой социально-экономической стратегии развития российского государства.

Ключевые слова: социальное государство; конституционная реформа; конституция; поправки; общероссийское голосование; президент; глава государства; социальная поддержка; социальные гарантии; COVID-19; социально-экономическое развитие; органы публичной власти.

Для цитирования: Курданова М. Х. Конституционные основы социального государства в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 5. — С. 21–32. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.021-032.

© Курданова М. Х., 2022

* Курданова Мадина Хусейновна, соискатель Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, главный специалист-эксперт Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по городу Москве
просп. Вернадского, д. 82, г. Москва, Россия, 119571
kurdanovamh@mail.ru

Constitutional Foundations of the Welfare State in the Context of the 2020 Constitutional Reform

Madina Kh. Kurdanova, Postgraduate Student, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation; Chief Specialist-Expert, Main Directorate of the Ministry of Justice of the Russian Federation for the city of Moscow
prosp. Vernadskogo, d. 82, Moscow, Russia, 119571
kurdanovamh@mail.ru

Abstract. The proclamation of Russia as a social state in Article 7 of the Constitution prior to the constitutional reform of 2020 was not filled with real legal content. This gave rise to scientific ideas about the dismantling of the concept of the welfare state and, subsequently, a social demand for changes in the interaction of the state and society. The goals of economic development relevant to modern Russia are unattainable without changing the constitutional order of the activities of public authorities at all levels. At the same time, their implementation is impossible in the absence of public support. In the course of the Reform, a number of new legal safeguards were created, the duties of the state in terms of improving the welfare of the population were established, and the responsible attitude of public authorities to their implementation was provided. This ensured constitutional initiatives with the support of voters, and the procedure of the all-Russian vote gave the people's will the appearance of a final decision approved by society as a whole. The purpose of the study is to provide the legal assessment of constitutional development in conjunction with the establishment of a list of social guarantees demanded by Russian citizens. On the basis of generally accepted scientific methods, the paper analyzes the key social initiatives that emerged during the Constitutional Reform and the provisions of legislation adopted to improve the standard of living. Particular attention is paid to assessing the effectiveness of political and legal decisions in the context of countering the negative impact of the COVID-19 pandemic on the economic development of the country. The paper explains the role of the head of the state as a generator of constitutional and legal ideas that ensured the transformation of relations within the constitutional mechanism of separation of powers and laid the basis for a new socio-economic strategy for the development of the Russian state.

Keywords: social welfare state; constitutional reform; constitution; amendments; all-Russian elections; president; head of state; social support; social guarantees; COVID-19; socio-economic development; public authorities.

Cite as: Kurdanova MKh. Konstitutsionnye osnovy sotsialnogo gosudarstva v kontekste konstitutsionnoy reformy 2020 goda [Constitutional Foundations of the Welfare State in the Context of the 2020 Constitutional Reform]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(5):21-32. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.021-032 (In Russ., abstract in Eng.).

В 2020 г. в Российской Федерации успешно состоялась конституционная реформа, инициатором которой выступил глава государства Владимир Владимирович Путин. Основная концепция преобразований — модернизация деятельности органов публичной власти для достижения устойчивого социально-экономического развития — нашла поддержку у изби-

рателей, одоббивших ее на общероссийском голосовании 1 июля 2020 г. (при общей явке на голосование 67,97 % избирателей за конституционные изменения выступило 77,92 % явившихся¹). Экономический кризис во всем мире неминуемо ускоряет социальное расслоение в обществе², поэтому именно социальная направленность конституционных преобразований в

¹ Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации // Сайт Центральной избирательной комиссии РФ. URL: <http://www.cikrf.ru/analog/constitution-voting/> (дата обращения: 26.07.2021).

² Щербаков Г. А. Влияние и последствия пандемии COVID-19: социально-экономическое измерение // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2021. Т. 12. № 1. С. 8–22.

полном объеме отвечает электоральным ожиданиям и гарантирует сохранение и поддержание гражданского согласия в обществе.

Реформирование конституционных положений на протяжении новейшей российской истории обосновывается необходимостью трансформации президентской власти³. Как представляется, такой подход не в полной мере соответствует широте состоявшихся в 2020 г. преобразований и в известной степени сужает восприятие их социального потенциала. Обеспечение согласованного взаимодействия органов публичной власти как один из ориентиров конституционной модернизации⁴ объясняет ее необходимость более правильно, однако в отрыве от социальных аспектов реформы также несколько занижает ее масштаб. Реформа коснулась многих сторон государственного строительства, экономики и социальной жизни⁵, поэтому в рамках настоящего исследования представляется необходимым рассмотреть ее влияние на формирование социального государства. Особенно важно это в контексте выдвинутой на страницах юридической печати гипотезы о демонтаже социального государства⁶, которая носит излишне пессимистичный характер.

Конституционализация идеи социального государства произошла в начале 1990-х гг.⁷, когда необходимость принятия новой Конституции России стала очевидной. На момент под-

готовки проекта конституционного текста дискуссия относительно параметров социального государства отсутствовала, и положения ст. 7 Конституции Российской Федерации вобрали в себя устоявшиеся представления, характеризующие государственную поддержку граждан, обеспечение условий для достойной жизни и свободного развития. Устоявшиеся в зарубежной литературе представления о социальном государстве, создающем систему гарантий определенного уровня благосостояния для граждан⁸, в полном объеме соответствовали ожиданиям от итогов экономических преобразований, поэтому изложение перечня социальных обязательств государства в конституционной норме получило одобрение, но их детальная проработка не состоялась, в результате чего структурированное понятие социального государства получило доктринальное осмысление только в новейших исследованиях, опирающихся на комплексную и многоаспектную характеристику его содержания⁹.

Хотя непосредственно в тексте послания Федеральному Собранию Российской Федерации, оглашенного 15 января 2020 г., глава государства практически не использовал словосочетание «социальное государство»¹⁰, анализ этого документа позволяет заключить, что именно социальные аспекты и формирование работоспособного механизма осуществления функций

³ Аббаева Е. А. К вопросу о легитимности современной конституционной реформы // Известия Саратовского университета. Серия «Экономика. Управление. Право». 2020. Т. 20. № 4. С. 449–458.

⁴ Зенин С. С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex russica. 2020. Т. 73. № 12. С. 42–53.

⁵ Авакьян С. А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «Юриспруденция». 2020. № 3. С. 7–33.

⁶ Болдырев О. Ю., Ненахова Ю. С. Проблемы реализации социального государства и конституционная реформа — 2020 // Народонаселение. 2020. Т. 23. № 4. С. 71–82.

⁷ Член ЦИК России Борис Эбзеев: Конституции России — 25 лет // Вестник Центральной избирательной комиссии. URL: <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/opinions/41849.html> (дата обращения: 07.08.2021).

⁸ Клинова М. В. Государство-покровитель: социальное государство на перепутье // Современная Европа. 2019. № 2. С. 151–162.

⁹ Конституционная концепция социального государства / под ред. Ю. И. Скуратова. М. : Изд-во РГСУ, 2018. С. 5.

¹⁰ Послание Президента РФ Владимира Владимировича Путина Федеральному Собранию Российской Федерации, 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 января.

органами публичной власти стали приоритетами будущих конституционных преобразований. Подобно тому как Генеральный секретарь ООН декларировал задачу выработки «нового глобального договора для более справедливого мироустройства»¹¹, в послании Президента России Владимира Владимировича Путина нашли отражение наиболее важные приоритеты социального государства как общества, ориентированного на справедливое распределение материальных благ, поддержку уязвимых групп населения, обеспечение достойной жизни граждан. Обращаясь к тексту послания, можно заключить, что именно наличие нерешенных социальных проблем обусловило необходимость конституционной реформы.

Так, в первой части послания глава государства озвучил данные демографической статистики, на основе которых предложил концептуальные направления долгосрочной государственной поддержки семьи, материнства и детства (создание объектов социальной инфраструктуры, прямые выплаты семьям с низкими доходами, дополнительные меры по программе материнского капитала, повышение доступности бесплатного высшего очного образования, модернизация первичного звена здравоохранения). Комплексный характер этих инициатив обеспечивает развитие промышленности, сельского хозяйства, сферы услуг. Исходя из этого, во второй части послания Президент России В. В. Путин выделил основные направления формирования устойчивого макроэкономического фундамента, наличие которого позволит обеспечить развитие национальной экономики в долгосрочном периоде (стимулирование инвестиций, реформа контрольно-надзорной деятельности, развитие отечественных социально значимых интернет-сервисов). Резюмируя изложенное, глава государства отметил, что потенциал конституционных норм далеко

не исчерпан, но заданные высокие ориентиры социально-экономического развития требуют внесения поправок в конституционный текст. Эти поправки были названы им «обоснованными и важными для дальнейшего развития России как правового социального государства». Таким образом, сама концепция поправок опиралась на устоявшиеся представления о социальном государстве, обладающем внешней и внутренней устойчивостью, стабильностью социально-экономических отношений и развитой системой социальных лифтов. Признавая важность других параметров, отмеченных в президентской концепции (поддержание суверенитета, обороноспособности, многополярного мирового правопорядка), остановимся именно на социальных аспектах как наиболее близких и понятных для граждан. Наполнение принципа социального государства реальным содержанием получило справедливую оценку как одно из главных направлений реформы¹², а его реализация в данный момент может быть признана состоявшейся.

Еще в декабре 2016 г. в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации глава государства внес предложение переориентировать экономику страны на цифровую модель, что подразумевает накопление мощного технологического потенциала¹³. Однако достижение таких амбициозных целей невозможно в отсутствие развернутой системы социальных гарантий, обеспечивающей такое функционирование национальной экономики, при котором возможно создание новых рабочих мест, увеличение благосостояния населения, рост высокотехнологичных отраслей промышленности. Формат президентского послания имеет конституционную основу (ст. 80 Конституции РФ), благодаря чему оно становится, с одной стороны, индикатором социальных ожиданий, а с другой — руководством к изменению направ-

¹¹ Социальное государство в зеркале общественных трансформаций / отв. ред. Е. С. Садовая, И. П. Цапенко, И. В. Гришин. М. : ИМЭМО РАН, 2020. С. 4.

¹² Эбзеев Б. С. Актуализация Конституции России: собирательный образ поправок Президента РФ В. В. Путина и новые смыслы Основного закона // Государство и право. 2020. № 4. С. 7–24.

¹³ Послание Президента РФ Владимира Владимировича Путина Федеральному Собранию Российской Федерации, 1 декабря 2016 г. // Российская газета. 2016. 2 декабря.

лений деятельности органов законодательной и исполнительной власти¹⁴. Будучи «стимулом правовой реформы», послания главы государства в концентрированном виде отражают социально-экономические и политические ориентиры, трансформирующиеся в среднесрочной перспективе¹⁵. Именно поэтому объявление о начале конституционной реформы в президентском послании 2020 г. стало залогом быстрой подготовки проекта конституционных изменений, гарантировав их качественный состав, соответствующий электоральным предпочтениям.

В условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) все страны мира испытывают экономический спад, вызванный разрушением сложившихся отношений. Россия частично ощущает и последствия ограничительных мер, применяемых рядом западных государств в отношении некоторых секторов национальной экономики. Тем не менее в целом экономика Российской Федерации преодолела негативные последствия пандемии; во втором квартале 2021 г. имел место экономический рост, который достигнет к концу года 3,4–3,7 %, выросли доходы населения¹⁶. Это позволяет оптимистично оценить перспективы трансформации российской экономики и реализацию целей, поставленных на среднесрочный и долгосрочный (до 2030 г.) периоды¹⁷. Кроме того, представляется, что удовлетворение социального запроса на перемены произошло своевременно, вследствие чего появилась фактическая возможность достижения поставленных целей и задач.

При проведении конституционной реформы произошло частичное изменение ответственности органов публичной власти за принимаемые

социально-экономические решения. Выразилось это не столько в потенциальном возложении на них ее юридических мер, сколько в перераспределении полномочий, благодаря чему была сформирована новая конфигурация взаимоотношений внутри конституционного механизма разделения властей. Кроме того, появились новые конституционные обязанности, исполнение которых органами публичной власти способствует позитивной динамике экономических отношений и усилению социальной защищенности населения.

Одна из целей конституционной реформы — создание условий, способствующих повышению уровня жизни населения и укреплению гражданского общества, — фактически начала реализовываться еще в период разработки проекта изменений в Конституцию Российской Федерации¹⁸. Эта цель полностью соответствует образу социального государства, внутренняя политика которого ориентирована на устойчивый, стабильный экономический рост и гражданское согласие. В данный момент можно выделить три этапа ее реализации.

Начало первого из них Президент России Владимир Владимирович Путин провозгласил в послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г., озвучив перечень следующих мер социальной поддержки:

— ежемесячные выплаты семьям с доходом не выше одного прожиточного минимума на человека, имеющим детей в возрасте от трех до семи лет включительно. В основу этой меры был положен федеральный и региональный опыт социальной поддержки малообеспеченных семей и перспектива

¹⁴ Смородина О. С. Конституционные идеи в посланиях Президента РФ // Проблемы права. 2011. № 1. С. 21–29.

¹⁵ Земченков Н. Ф. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ как стимул правовой реформы (проблемный комментарий) // Известия Южного федерального университета. 2004. № 4. С. 268–272.

¹⁶ Что будет с российской экономикой в ближайшие годы // Российская газета. 2021. 31 мая.

¹⁷ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144190/ (дата обращения: 26.07.2021).

¹⁸ Марченко М. Н. Конституционная реформа в постсоветской России: суть, содержание и назначение // Экономика. Право. Общество. 2020. № 1. С. 7–12.

двукратного увеличения размера выплаты в 2021 г.;

- увеличение размера материнского капитала и изменение порядка его исчисления. С 1 января 2020 г. ординарная сумма, ранее начислявшаяся после рождения в семье второго ребенка (466,6 тыс. руб.), стала выплачиваться при рождении первенца, а материнский капитал, право на который возникает после рождения второго ребенка, был увеличен до 616 тыс. руб.;
- предоставление учащимся начальной школы бесплатного горячего питания. Реализация этой меры рассчитана до 2023 г., с привлечением трех источников финансирования: федерального, регионального и местного бюджетов, что позволяет оптимизировать контроль качества продуктов и усилить добросовестность их поставщиков, а также развить необходимую инфраструктуру.

В послании главы государства прозвучали идеи установления достойной и справедливой оплаты педагогам, врачам и другим работникам бюджетной сферы, относящиеся как к подготовке квалифицированных кадров, так и к установлению уровня оплаты специалистов. Эти меры частично были реализованы в период подготовки конституционных изменений, на втором этапе наполнения социального государства реальным содержанием.

Начало второго этапа можно датировать мартом 2020 г., когда состоялось формальное принятие обсужденного проекта изменений в Основной закон, однако всероссийское голосование оказалось отсроченным по причинам,

связанным с противодействием распространению пандемии COVID-19. Поскольку периоды с 30 марта по 3 апреля 2020 г., а впоследствии — с 4 апреля по 30 апреля 2020 г. были объявлены нерабочими днями¹⁹, был реализован комплекс социальных инициатив, направленных уже не на секторальную (выборочную), а на всеобъемлющую поддержку населения:

- нерабочие дни оплачивались всем категориям сотрудников, временно не исполнявших служебные обязанности, — это полностью соответствует универсальному принципу юридического равенства и подразумевает возложение части социальной ответственности не только на государство, но и на работодателей;
- установлены особенности определения размера пособия по временной нетрудоспособности — с 1 апреля по 31 декабря 2020 г. они исчислялись исходя из минимального размера оплаты труда, т.е. 12 130 руб.²⁰;
- реализованы меры адресной материальной поддержки малоимущих семей, в частности, разрешено семьям, оказавшимся в затруднительном материальном положении вследствие потери работы, получать пособия и выплаты без учета доходов за предыдущий период²¹;
- установлены дополнительные стимулирующие выплаты медицинским работникам, участвующим в лечении больных COVID-19, а также усилены страховые гарантии в отношении таких лиц²²;
- установлен временный порядок распределения лекарств, применяемых для лече-

¹⁹ Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // СЗ РФ. 2020. № 13. Ст. 1898.

²⁰ Федеральный закон от 01.04.2020 № 104-ФЗ «Об особенностях исчисления пособий по временной нетрудоспособности и осуществления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка» (принят Государственной Думой 31.03.2020) // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. 1). Ст. 2034.

²¹ Федеральный закон от 24.04.2020 № 125-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи” и в статью 4 Федерального закона “О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей”» (принят Государственной Думой 17.04.2020) // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2703.

²² Указ Президента РФ от 06.05.2020 № 313 «О предоставлении дополнительных страховых гарантий отдельным категориям медицинских работников» // СЗ РФ. 2020. № 19. Ст. 2977.

ния коронавирусной инфекции, определено софинансирование его исполнения, скоординированы федеральные и региональные бюджетные отношения²³.

Таким образом, второй этап трансформации содержания социального государства был ознаменован отказом от системы секторальных, т.е. выборочных, адресованных субъектам с низкими доходами выплат в пользу масштабной поддержки всех категорий граждан. В условиях пандемии это оказалось правильным и востребованным шагом, соответствующим принципу юридического равенства. Кроме того, меры социальной поддержки были реализованы в полном объеме, и это отчасти обеспечило обратную связь при проведении общероссийского голосования. Убедившись в способности государства и органов государственного управления решать сложные проблемы, не терпящие отлагательства, избиратели осознали перспективность предложенной главой государства конфигурации взаимодействия органов публичной власти и высказали свою поддержку.

Третий этап становления нового социального государства начался после 1 июля 2020 г., когда общероссийское голосование состоялось и его результаты способствовали утверждению поправок к Конституции. Непосредственно дата голосования предварялась некоторыми инициативами главы государства, рассчитанными на реализацию уже в условиях состоявшихся конституционных изменений. 23 июня 2020 г. в обращении Президента РФ В. В. Путина к гражданам России были озвучены следующие социальные инициативы, задавшие общую тональность актуальной социальной политике²⁴:

— установление новых налоговых льгот, в том числе отказ от налогообложения стимулирующих выплат, право на получение которых приобрели медицинские и социальные работники;

— создание новой программы помощи детям с орфанными (редкими) заболеваниями, в частности финансирование ее из средств, полученных в результате увеличения ставки налога на доходы физических лиц (с 13 до 15 % увеличивается налоговая ставка для лиц, зарабатывающих свыше 5 млн руб. в год);

— установление совокупности единовременных выплат семьям, имеющим детей в возрасте до 16 лет (размер выплаты 10 тыс. руб. и ее начисление в течение двух месяцев — в июне и июле 2020 г. — стали весомым подспорьем для многих российских семей).

В преддверии общероссийского голосования Президент России обнародовал и ряд инициатив, направленных на изменение трудового законодательства. Их реализация состоялась уже после одобрения поправок к Конституции РФ, и они в той или иной степени затронули интересы всех категорий работников.

Таким образом, наполнение понятия социального государства реальным содержанием стало трудоемким процессом, направляемым лично главой государства. В результате в нем оказались задействованы все органы публичной власти как федерального, так и регионального уровня. Содержание и темпы реализации президентских инициатив позволили в кратчайшие сроки завершить конституционную реформу, одобренную избирателями, ожиданиям которых она в полном объеме соответствовала. Три этапа, в течение которых были воплощены в жизнь актуальные в условиях пандемии социальные инициативы, сопровождались формированием народного доверия, в результате чего впервые в российской истории процедура изменения Основного закона приобрела все признаки акта реального народовластия. Тем самым сформировался по сути своей новый социальный договор, подразумевающий в каче-

²³ Постановление Правительства РФ от 03.06.2020 № 816 «О временном порядке распределения в Российской Федерации некоторых лекарственных препаратов для медицинского применения, возможных к назначению и применению для лечения новой коронавирусной инфекции» // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3788.

²⁴ Стенограмма : О чем рассказал Владимир Путин в обращении к россиянам // Российская газета. 2020. 23 июня.

стве стратегической цели увеличение благосостояния в условиях комфортных экономических отношений и полностью защищенного суверенитета государства.

С момента одобрения поправок к Конституции РФ на общероссийском голосовании реализация актуальных социальных инициатив получила устойчивое продолжение. В рамках настоящего исследования необходимо затронуть два основных направления, наиболее востребованных гражданским обществом и позволяющих обеспечить достижение целей устойчивого экономического развития. Немалую роль в их становлении и реализации играют поручения главы государства, в связи с чем необходимо обратиться к содержанию послания Президента России Федеральному Собранию РФ, оглашенного 21 апреля 2021 г.

О необходимости полностью восстановить рынок труда глава государства заявил еще до проведения общероссийского голосования. В этих целях были приняты меры поддержки организаций-работодателей (в том числе ввести бессрочные меры налоговой поддержки IT-отрасли, уменьшив налог на прибыль с 20 до 3 %, а страховые взносы — с 14 до 7,6 %; снизить ставки страховых взносов для предприятий малого и среднего бизнеса с 30 до 15 %; осуществить льготное — по ставке 2 % — кредитование работодателей, сохранивших в условиях ограничений, введенных в период пандемии, до 90 % сотрудников). Эти мероприятия обусловили относительно комфортное восстановление экономики и занятости, способствовали повышению социальной ответственности работодателей, прежде всего из бизнес-среды. В послании Федеральному Собранию Российской Федерации 21 апреля 2021 г. Президент России отметил, что реализованные меры пересмотру не подлежат, а кроме того, требуется дальнейшее улучшение делового климата²⁵. Очевидно, что в данном случае подразумевается покрови-

тельство частным инвестициям, защита и поощрение капиталовложений. В этой связи можно заключить, что рыночные отношения выходят на новый уровень, подразумевающий широкую практику государственно-частного партнерства. Это в полном объеме соответствует актуальной концепции социального государства.

Помимо налоговой нагрузки и упрощения взаимодействия бизнес-среды и государственных институтов, в 2021 г. был сделан важный шаг: оптимизирован порядок осуществления государственного контроля (надзора). С 1 июля 2021 г. действует Единый реестр видов государственного контроля (надзора), что будет способствовать снятию излишних административных барьеров. Новый закон о государственном контроле (надзоре) среди основных принципов правового регулирования называет стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований, соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц, оперативность проведения контрольных мероприятий²⁶. Для достижения целей долгосрочного экономического развития насущной необходимостью является, с одной стороны, упрощение порядка лицензирования и иных процедур, требующихся для работы юридических лиц, а с другой, — осуществление контрольных мероприятий, направленных на обеспечение ее соответствия действующему законодательству. В связи с этим организации, стремящиеся к работе в рамках правового поля, получили гарантии защиты от избыточного администрирования их деятельности со стороны государства.

Другое важное направление — усиление защищенности трудовых прав граждан. Непосредственно в Конституции РФ появились новые гарантии трудовых и социальных прав, прямо развивающие положения ст. 7 Конституции РФ о социальном государстве. Так, новая редакция ст. 75 Конституции РФ возлагает на государство обязанность уважать труд граждан и обеспечи-

²⁵ Послание Президента РФ Владимира Владимировича Путина Федеральному Собранию Российской Федерации, 21 апреля 2021 г. // Российская газета. 2021. 21 апреля.

²⁶ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (принят Государственной Думой 22.07.2020) (по состоянию на 11.06.2021) // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

вать защиту их прав. В этой связи устанавливается минимальный размер оплаты труда, эквивалентный величине прожиточного минимума. Важность этой гарантии трудно переоценить: в конституционной норме закреплена органическая связь и идентичность принципа оплачиваемого труда и соответствия уровня оплаты минимальному социальному стандарту жизни населения. В отличие от декларативного положения ст. 7 Конституции РФ об установлении минимального размера оплаты труда, статья 75 требует от государства осуществления экономической политики, в условиях которой он может гарантировать трудоспособному населению возможность удовлетворения потребностей. Если обратить внимание на то, что социальные выплаты, апробированные в период подготовки проекта конституционных изменений, также привязаны к минимальному размеру оплаты труда, а сам он в целом соответствует реальным доходам граждан и ставкам оплаты труда в целом ряде областей профессиональной деятельности, можно заключить, что в этой части наполнение понятия социального государства конкретным содержанием уже состоялось.

Статья 75 Конституции РФ возлагает на государство обязанность регулярной индексации пенсий и социальных выплат. В этих целях ежегодно требуется принятие федеральных законов, что означает распределение ответственности за исполнение этой обязанности между правительством и парламентом. В условиях, когда конфигурация взаимоотношений между ними изменилась, такое распределение подразумевает стабильное плодотворное взаимодействие, позволяющее избежать кризисных ситуаций, в которых может быть нанесен ущерб социальным интересам граждан.

В период пандемии актуализировались вопросы дистанционной работы, которые имели правовую основу в положениях гл. 49.1 Трудово-

го кодекса РФ, действующей с 2013 г. Федеральный закон от 08.12.2020 № 407-ФЗ существенно изменил условия дистанционного труда²⁷: юридическое закрепление получили непрерывная и временная дистанционная работа, установлены ограничения расторжения трудового договора, уравниены условия оплаты труда работников, выполняющих идентичную трудовую функцию на стационарном рабочем месте и удаленно. В ситуации, когда сотни тысяч работников длительное время исполняют трудовые обязанности в условиях удаленного доступа, это стало важным пакетом социальных гарантий, предназначенных для широкого круга лиц.

В развитие концепции социального государства в Конституции РФ появилась ст. 75.1, в соответствии с которой в России должны создаваться условия для устойчивого развития и повышения благосостояния граждан, взаимного доверия между обществом и государством, обеспечивается экономическая, политическая и социальная солидарность. Для этого права и обязанности граждан должны быть сбалансированы, а их взаимодействие с государством — упрощено. Поскольку современные представления о социальном государстве частично основываются на его «сервисном» характере, предполагающем создание качественной и доступной системы предоставления государственных услуг²⁸, развитие отечественного механизма электронного правительства является еще одним важным направлением деятельности органов публичной власти. Его результатом в ближайшей перспективе должно стать предоставление широкого перечня государственных услуг, связанных с социальной поддержкой населения, в электронной форме.

Так, в послании Президента России В. В. Путина Федеральному Собранию 21 апреля 2021 г. анонсировалось установление формата 24/7 для оформления государственных услуг, связанных

²⁷ Федеральный закон от 08.12.2020 № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях» (принят Государственной Думой 26.11.2020) // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. 1–3). Ст. 8052.

²⁸ Зайковский В. Н. «Сервисное государство»: новая парадигма или современная технология государственного управления? // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 24. С. 18–28.

с предоставлением мер социальной поддержки; 2 мая 2021 г. распоряжением № Пр-753 был утвержден перечень поручений для реализации названных в послании инициатив²⁹. Среди 67 поручений значительная часть касалась оптимизации оформления социальных выплат: до 1 июля 2021 г. — беременным женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности, если среднедушевой доход их семьи не превышает величины прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации, в котором они проживают; детям, проживающим в неполных семьях, если родитель, с которым они проживают совместно, не получает алименты, назначенные по решению суда, и если семьи признаны нуждающимися. До конца 2022 г. по принципу одного окна должно быть организовано предоставление мер социальной поддержки граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, по программе «Социальное казначейство»; до конца 2023 г. без необходимости личного присутствия граждан должно быть организовано предоставление государственных и муниципальных услуг. Совокупность названных мероприятий задает мощный импульс для развития национальной IT-отрасли, влечет за собой изменение формата экономических отношений. Фактически цифровизация экономики, включающая использование новейших современных технологий, получит практическую апробацию на уровне государства.

Концепция цифровизации экономики стала, как справедливо полагают авторы научного доклада — специалисты Центра технологий государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, ответом на административный кризис государственного управления³⁰. В то же время модернизация экономических отношений — это актуальный вызов в условиях

глобализации и преодоления последствий пандемии. Стратегически именно сквозь призму современных представлений о социальном государстве достижение этих экономических целей оказалось наиболее перспективным в условиях оптимизации деятельности органов публичной власти. При проведении конституционной реформы в 2020 г. названные узловые точки получили новые параметры взаимодействия, связующим звеном которых стало изменение стандартов социальной поддержки граждан.

Благодаря изменениям, внесенным в конституционные нормы, была сформирована новая конфигурация взаимоотношений между различными уровнями публичной власти. Отказавшись от секторальной поддержки в пользу адресованной всему населению, государство приняло на себя обязательства по обеспечению устойчивого повышения благосостояния граждан. Это позволило в сжатые сроки завершить конституционную реформу, обеспечить реализацию намеченных целей экономического развития, создать условия для повышения доверия со стороны гражданского общества к деятельности органов публичной власти. Три этапа наполнения понятия социального государства реальным содержанием, реализованные в 2020–2021 гг., задали самую высокую планку потенциальному социально-экономическому развитию. Активное участие в этих процессах главы государства стало гарантией конституционной стабильности и обеспечило поддержку предложенных конституционных преобразований подавляющим большинством избирателей. Из этого можно заключить, что запрос на перемены в обществе был продиктован недостаточной проработанностью конституционной идеи социального государства, а в результате состоявшихся изменений она получила импульс для дальнейшего развития в социальной, экономической и правовой сферах.

²⁹ Перечень поручений по реализации послания Президента Федеральному Собранию // URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/65524> (дата обращения: 27.07.2021).

³⁰ Цифровое будущее государственного управления / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. А. Ефремов [и др.]. М. : ИД «Дело» РАНХиГС, 2019. С. 11.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абаева Е. А. К вопросу о легитимности современной конституционной реформы // Известия Саратовского университета. Серия «Экономика. Управление. Право». — 2020. — Т. 20. — № 4. — С. 449–458.
2. Авакьян С. А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «Юриспруденция». — 2020. — № 3. — С. 7–33.
3. Болдырев О. Ю., Ненахова Ю. С. Проблемы реализации социального государства и конституционная реформа — 2020 // Народонаселение. — 2020. — Т. 23. — № 4. — С. 71–82.
4. Зайковский В. Н. «Сервисное государство»: новая парадигма или современная технология государственного управления? // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2014. — № 24. — С. 18–28.
5. Земченков Н. Ф. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ как стимул правовой реформы (проблемный комментарий) // Известия Южного федерального университета. Технические науки. — 2004. — № 4. — С. 268–272.
6. Зенин С. С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 12. — С. 42–53.
7. Клинова М. В. Государство-покровитель: социальное государство на перепутье // Современная Европа. — 2019. — № 2. — С. 151–162.
8. Конституционная концепция социального государства / под ред. Ю. И. Скуратова. — М. : Изд-во РГСУ, 2018. — 242 с.
9. Марченко М. Н. Конституционная реформа в постсоветской России: суть, содержание и назначение // Экономика. Право. Общество. — 2020. — № 1. — С. 7–12.
10. Смородина О. С. Конституционные идеи в посланиях Президента Российской Федерации // Проблемы права. — 2011. — № 1. — С. 21–29.
11. Социальное государство в зеркале общественных трансформаций / отв. ред. Е. С. Садовая, И. П. Цапенко, И. В. Гришин. — М. : ИМЭМО РАН, 2020. — 211 с.
12. Цифровое будущее государственного управления / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. А. Ефремов [и др.]. — М. : ИД «Дело» РАНХиГС, 2019. — 114 с.
13. Член ЦИК России Борис Эбзеев: Конституции России — 25 лет // Вестник Центральной избирательной комиссии. — URL: <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/opinions/41849.html> (дата обращения: 07.08.2021).
14. Щербаков Г. А. Влияние и последствия пандемии COVID-19: социально-экономическое измерение // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). — 2021. — Т. 12. — № 1. — С. 8–22.
15. Эбзеев Б. С. Актуализация Конституции России: собирательный образ поправок Президента РФ В. В. Путина и новые смыслы Основного закона // Государство и право. — 2020. — № 4. — С. 7–24.

Материал поступил в редакцию 21 августа 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Abaeva E. A. K voprosu o legitimnosti sovremennoj konstitucionnoj reformy // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Seriya «Ekonomika. Upravlenie. Pravo». — 2020. — T. 20. — № 4. — S. 449–458.
2. Avakyan S. A. Konstitucionnaya reforma 2020 i rossijskij parlamentarizm: realnost, resheniya, ozhidaniya // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya «Yurisprudenciya». — 2020. — № 3. — S. 7–33.

3. Boldyrev O. Yu., Nenahova Yu. S. Problemy realizacii socialnogo gosudarstva i konstitucionnaya reforma — 2020 // *Narodonaselenie*. — 2020. — T. 23. — № 4. — S. 71–82.
4. Zajkovskij V. N. «Servisnoe gosudarstvo»: novaya paradigma ili sovremennaya tekhnologiya gosudarstvennogo upravleniya? // *Nacionalnye interesy: priority i bezopasnost*. — 2014. — № 24. — S. 18–28.
5. Zemchenkov N. F. Poslaniya Prezidenta Rossijskoj Federacii Federalnomu Sobraniyu RF kak stimul pravovoj reformy (problemnyj kommentarij) // *Izvestiya Yuzhnogo federalnogo universiteta. Tekhnicheskie nauki*. — 2004. — № 4. — S. 268–272.
6. Zenin S. S. Sistema publichnoj vlasti v Rossijskoj Federacii: novye podhody k pravovomu regulirovaniyu v usloviyah konstitucionnoj reformy // *Lex russica*. — 2020. — T. 73. — № 12. — S. 42–53.
7. Klinova M. V. Gosudarstvo-pokrovitel: socialnoe gosudarstvo na perepute // *Sovremennaya Evropa*. — 2019. — № 2. — S. 151–162.
8. Konstitucionnaya koncepciya socialnogo gosudarstva / pod red. Yu. I. Skuratova. — M. : Izd-vo RGSU, 2018. — 242 s.
9. Marchenko M. N. Konstitucionnaya reforma v postsovetsoj Rossii: sut, sodержanie i naznachenie // *Ekonomika. Pravo. Obshchestvo*. — 2020. — № 1. — S. 7–12.
10. Smorodina O. S. Konstitucionnye idei v poslaniyah Prezidenta Rossijskoj Federacii // *Problemy prava*. — 2011. — № 1. — S. 21–29.
11. Socialnoe gosudarstvo v zerkale obshchestvennyh transformacij / otv. red. E. S. Sadovaya, I. P. Capenko, I. V. Grishin. — M. : IMEMO RAN, 2020. — 211 s.
12. Cifrovoe budushchee gosudarstvennogo upravleniya / E. I. Dobrolyubova, V. N. Yuzhakov, A. A. Efremov [i dr.]. — M. : ID «Delo» RANHiGS, 2019. — 114 s.
13. Chlen CIK Rossii Boris Ebzeev: Konstitucii Rossii — 25 let // *Vestnik Centralnoj izbiratelnoj komissii*. — URL: <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/opinions/41849.html> (data obrashcheniya: 07.08.2021).
14. Shcherbakov G. A. Vliyanie i posledstviya pandemii COVID-19: socialno-ekonomicheskoe izmerenie // *MIR (Modernizaciya. Innovacii. Razvitie)*. — 2021. — T. 12. — № 1. — S. 8–22.
15. Ebzeev B. S. Aktualizaciya Konstitucii Rossii: sobiratelnyj obraz popravok Prezidenta RF V. V. Putina i novye smysly Osnovnogo zakona // *Gosudarstvo i pravo*. — 2020. — № 4. — S. 7–24.