**Введение**

Права и свободы человека и гражданина являются гуманитарным измерением состояния соционормативной культуры общества. Институт прав человека, к которому относятся и социально- экономические права граждан, обогащает правовую систему, поднимает ее на новый уровень развития.

Актуальность данной историко-правовой темы связана с решением проблемы становления на отдельных этапах развития американского общества социально-экономических прав граждан, а именно в XX в. В связи с политическими, социально-экономическими изменениями в США менялось и отношение к этим правам как к конституционным, в то время как они были внесены в тексты ряда европейских конституций и в основные документы международного права. При этом к основным социально-экономическим правам (ко второму поколению прав) стали относить и право собственности. К этому поколению обычно относят, несмотря на изменение перечня прав, четыре основных вида. Во-первых, право на труд в справедливых и благоприятных условиях, в том числе право на такие средства защиты труда, как создание рабочих организаций, коллективные средства борьбы за интересы работников. Во-вторых, право на социальное обеспечение (социальную защиту), формулируемое и как право на минимум условий существования, и как право на участие в системах социального страхования, и как право на физическое и нравственное здоровье. В-третьих, право на образование и пользование достижениями культуры.

**1 Связь социально-экономических прав с Конституцией США**

Социальные и экономические права по своей природе тесно связаны между собой. Понятие социально-экономических прав применимо к этой широкой группе прав, включающих не только социальные (социально-обеспечительные права), экономическая составляющая которых не вызывает сомнений, но и группу трудовых прав, имеющих ясно выраженное и социальное, и экономическое содержание. Такое же содержание у одного из ключевых прав – права на социальное страхование, фонды которого в США формируются путем страховых взносов трудящихся.

Дискуссионность отнесения права частной собственности к социально-экономическим правам не сводится к выбору между допустимостью ограничения этого права позитивно-правовыми средствами или к определению его естественного (конституционно-неприкосновенного) характера[[1]](#footnote-1). Трудность определяется социальной ролью права собственности, которое не только соответствует, но может и противоречить общественным интересам.

В большинстве современных конституций вопрос решается в основном в пользу признания социальной роли права частной собственности и закрепления его конституционных гарантий. Но это не исключает, а как свидетельствуют большинство конституций, предполагает полномочия государства по ограничению осуществления этого права путем вмешательства в договорные отношения, распределительной политики, антимонопольных мер. Регулирование отношений собственности с точки зрения защиты общественных интересов стало непосредственно осуществляться Верховным судом США с конца ХIХ века.

Роль государства стала важнейшим фактором правовой эволюции в направлении признания и восприятия американской правовой системой социально-экономических прав граждан. Второе поколение прав формировалось, не без влияния социализма, на основе политики неолиберализма. Идеология неолиберализма в значительной мере сводилась к новому «позитивному» пониманию свободы как обязанности государства проводить социальную политику в целях смягчения обострившихся к началу ХХ века классовых противоречий. Государство в западных странах, вплоть до настоящего времени, при усилившихся попытках возвращения к т. н. «свободному рынку», остается наиболее мощным инструментом влияния на социально-экономическое развитие1. И к концу ХХ столетия до половины государственных расходов составляли социальные расходы. Как отмечает Г.В. Мальцев, рынок, «лишенный поддержки нерыночных социальных факторов, прежде всего политической опоры на государство... стагнирует... «выращивает» в себе кризисы, инфляции и прочие беды»[[2]](#footnote-2).

Наметившаяся тенденция к изменению приоритетов социального законодательства не свидетельствует о кардинальном изменении сложившихся в ХХ веке функций государства и принципов конституционализма. В работе хотелось бы рассмотрение развитие главным образом американского федерального социального законодательства. Слабость федеральной власти в период так называемого «дуалистического федерализма», до второй половины 1930-х гг., препятствовала выполнению государством США конституционной обязанности обеспечения общего благосостояния. Верховный суд трактовал Х Поправку как оставляющую полномочия в сфере труда и социального обеспечения штатам, у которых отсутствовали необходимые для социальных программ средства. В период «нового курса» Ф. Рузвельта централизация американской формы государственного устройства сопровождалась принятием федеральных законов, легитимность которых обосновывалась выполнением конституционных обязанностей государством. Усилению федеральной власти способствовало наделение Верховным судом США правительства в Вашингтоне полномочиями по регулированию социально-экономических отношений (при новом толковании конституционного положения о «межштатной торговле» и Х Поправки).

Американский опыт развития социально-экономических прав граждан приобретает особую актуальность в связи со специфическим подходом к этим правам, ибо в Конституции США они не нашли прямого закрепления, а их реализация связана с рядом особенностей:

Во-первых, социально- экономические права получили оформление и развитие главным образом в нормах отраслевого законодательства, но не в самом тексте Конституции.

Во-вторых, в системе защиты социально-экономических прав важнейшую роль играет судебная власть во главе с Верховным судом США.

В-третьих, особенностью развития конституционной концепции социально- экономических прав США является значительная роль законодательной и исполнительной федеральной власти в процессе нормотворчества и правоприменения.

Актуальность данной теме придает и дискуссионность вопроса о социально-экономических правах в американской науке и практике. В течение многих десятилетий обсуждается вопрос об оценке этих прав и как разновидности конституционных прав граждан, и как «позитивных» прав, вытекающих из отраслевого законодательства[[3]](#footnote-3). С начала 1980-х годов процесс конституционной легитимации (конституционного признания) этих прав замедлился. Но статус социально- экономических прав, установленный Верховным судом США по результатам периода т.н. «судебного активизма» 1930-х - 1970-х годов, вопреки консервативному наступлению 1980-2000-х гг. существенно не изменился. Отсутствие этих прав в Конституции США отнюдь не свидетельствует о том, что в американских условиях нет необходимости этого включения. Такое положение сохраняет угрозу резких колебаний политики государства в социально-экономической сфере.

Система защиты этих прав на основе клаузул XIV Поправки о «равной защите законов» и «надлежащей правовой процедуре», противоречиво используется Верховным судом США. Ранее эти клаузулы применялись против социально-экономических прав, как ограничивающих свободу собственности, а позднее как защищающие эти права, как неразрывно связанные с основными правами. Процесс признания не был прямолинейным, сопровождался отступлениями и зигзагами в связи с противодействием консервативных сил, главным аргументом которых был конституционный принцип неприкосновенности частной собственности.

Такая система нуждается в постоянной корреляции в соответствии с меняющейся в историческом времени позицией судебной власти. Действия Верховного суда США по пути признания социально- экономических прав еще не были объектом специального исследования в российском правоведении, что придает дополнительную актуальность теме работы.

Специфика американского пути в сочетании усилившейся в этой стране роли статутного законодательства и особого значения судебных гарантий и судебного правотворчества. Как подчеркивает М.Н. Марченко, в США роль судебной власти выходит за рамки правоприменительной деятельности, а судебное правотворчество продолжает оставаться основным фактором развития правовой системы[[4]](#footnote-4). Решения Верховного суда США основывались на том, что нарушение социально-экономических прав приводит к нарушению признаваемых им традиционно основных конституционных прав граждан. Признание судебной властью статутного законодательства социально-экономической направленности как соответствующего Конституции, и признание связанности и внутреннего единства между основными правами и социально-экономическими правами (косвенное обеспечение социально-экономических прав судебной защитой на основе положений Конституции об основных правах) определили специфику процесса признания социально-экономических прав американских граждан. Исходя из такой связанности, из универсализма концепции прав человека, защита пр**а**ва американских граждан на получение социальных пособий и иных льгот, прав на использование средств коллективной защиты работниками своих интересов была признана обязательной в соответствии с конституционным принципом «надлежащей правовой процедуры».

Об актуальности такого «косвенного» признания свидетельствует продолжительное (с начала 1960-х гг. до настоящего времени) обсуждение так называемых «позитивных» («аффирмативных») мер федерального правительства. В 1960-х гг. в период реформ «Великого общества» в законы о гражданских правах были включены нормы, закрепляющие социально- экономические права. Законодатели не ограничились запретом дискриминации при назначении пособий, при приеме на работу и учебу, что было бы можно трактовать в русле обычного американского подхода о приоритете основных прав личности. Они внесли в тексты законов положения о создании специальных условий, с целью равноправия, обеспечения «равных возможности» для представителей социально незащищенных, «уязвимых» групп населения. Это меры по предоставлению льгот или «преференций» представителям социальных групп, находящимся в неравных условиях по сравнению с другими. Верховный суд США, основываясь на концепции единства всех видов прав, признал, что нарушение социально-экономических прав граждан ведет к нарушению признаваемых им традиционно основных конституционных прав (свободы и собственности). Суд подтвердил конституционность «аффирмативных» мер в ряде решений.

**2 Конституционный статус социально-экономических прав**

Большое значение «косвенной» конституционной судебной защиты связано с применением в американском теоретическом правоведении и в судебной практике двух подходов к природе и к конституционному статусу социально-экономических прав. Так называемая «конструктивная» трактовка социально-экономических прав в юридической науке означает сочетание этих подходов (под «неконструктивной позицией» имеется в виду отрицание юридического характера социально-экономических прав, отношение к ним как к программно-декларативной фикции) предполагает использование двух подходов, позволяющих обеспечить эти права судебной защитой.

Первый подход вытекает из «позитивной» концепции прав человека. Появление этих прав стало результатом позитивной деятельности государства, взявшего на себя задачу исправления социальной несправедливости, присущей рыночной экономике. Для первого подхода характерно применение «распределительной справедливости», осуществляемой государством с целью защиты социально-экономических прав и с целью защиты других прав граждан. Стоит уточнить, что некоторые элементы такого подхода в западных и в бывших социалистических странах

совпадали. Однако в социалистических государствах с целью социальной справедливости были ликвидированы гарантии права собственности и экономической свободы. Это стало причиной критики «позитивного» подхода, позитивной концепции прав человека, теории социального государства.

В соответствии со вторым подходом конституционный статус социально-экономических прав обосновывается не обязанностью государства осуществлять позитивные действия, а запретом государству лишать человека его основных прав – права собственности, права на судебную защиту, права на существование (права на жизнь). При таком подходе лишение гражданина конкретного права в результате действия одного из субъектов конституционного права (госслужащего, административного органа, органа законодательной власти и местного самоуправления при принятии нового нормативного акта) оценивается судом как лишение основного права.

Например, лишение инвалида пособия ведет к потере им основного источника дохода и должно быть оспорено в суде не только на основании нормы закона, но и на основании конституционных норм, запрещающих нарушение права собственности (собственностью в данном случае признается пособие как единственный источник дохода получателя). Судьи полагают, что в данном случае гражданин должен быть обеспечен конституционной судебной защитой против действий государственных органов, поскольку нарушение конкретного права означает нарушение основного конституционного права. Легитимация социально-экономических прав при втором подходе имеет преимущественно естественно-правовое обоснование. Эти права признаются неотъемлемой частью всего комплекса прав человека и гражданина, результатом общественного договора, согласия на взаимное сотрудничество и уважение прав других.

Существующий в США в результате использования двух обозначенных подходов дуалистический характер признания свидетельствует об актуальности изучения американского опыта в Российской Федерации. Не только европейские, но и российская Конституция, провозглашая некоторые виды гарантий, ограничиваются декларацией, прямо не уточняют статус социально-экономических прав, «уходят» от вопроса об обязанности органов власти и не уточняют содержание гарантий. В этой связи возникает вопрос о том, может ли законодатель, исходя из экономических ресурсов и политических целей, пойти на существенное сокращение социальных программ, игнорируя при этом конституционные принципы, закрепляющие социальную ответственность государства (либо официально истолкованные в этом духе, что имело место в США). На основе первого подхода решающее значение имеет закрепление в Конституции соответствующей обязанности государства. На основе второго подхода граждане имеют право на конституционную защиту от произвольных действий государства по ограничению их социально- экономических прав. Обязано ли государство защищать социально- экономические права как основные конституционные права, или они защищаются в суде только на основе закона, но не на основе Конституции? Конституционный суд РФ продолжает формулировать правовую позицию по этим вопросам, что и определяет актуальность исследования зарубежного опыта судебного правотворчества.

В ХХ веке, преимущественно в странах Европы, и в США создаваемое в соответствии с переходом к «позитивной» концепции прав человека «государство благосостояния» («welfare state», американская разновидность социального государства) не ограничивалось формами государственной поддержки бедняков. Понятие «государства благосостояния» связано и не только с закреплением дополнительных возможностей (и некоторым отступлением от формального равенства) в отношении женщин, молодежи, престарелых, национальных меньшинств с целью реального равноправия. Сохраняет актуальность направленность социального законодательства на средние слои, индивидуальных предпринимателей, на работающее население (на трудящихся). Соответствующая политика предполагает признание необходимости борьбы с социальными рисками в их широком значении («работающий человек не может быть бедным»). Такое разнообразие субъектов социальных отношений усиливает теоретическую значимость вопроса о формах правовых гарантий, об обеспечении социально-экономических прав судебной защитой. Как основные права личности они подлежат судебной защите не только вследствие ошибок и «непреднамеренных» («технических») нарушений, но и в рамках конституционного контроля, с реализацией конституционной ответственности государства, органов власти в субъектах федерации и на местах (в случае противоправных действий или бездействия органов и должностных лиц). Права граждан защищаются и от действий субъектов частного права (физических и юридических лиц), выполняющих социальные функции (функции государства). Обеспечивая социально-экономические права защитой, судебная власть основывается на обязанности государства реализовать эти права во исполнение конституционных принципов позитивными средствами, а также и на том, что нарушение конкретного права затрагивает основное право личности.

В качестве прав граждан, вытекающих из отраслевого законодательства, они защищаются путем применения административно- правовых процедур и процедур частного права (гражданско-правовых процедур). Использование упрощенных и более доступных для граждан административно-правовых процедур рассмотрения заявлений и жалоб граждан по нарушениям социально-экономических прав является насущной необходимостью во всех развитых правовых системах в связи со сложностью процедур в гражданском суде. Однако в связи с незавершенностью создания эффективного административного правосудия (это имело место и в США) этого недостаточно. Задача обеспечения процессуальной справедливости связана с признанием социально-экономических прав основными конституционными правами. В случае если действиями исполнительных органов всех уровней, служащими, допустившими нарушение закона, нанесен ущерб гражданину, требуется защита не только на основании нарушения конкретной нормы, но и на основании нарушения основного права. Следовательно, такие права должны защищаться как основные права личности в гражданском суде с соблюдением необходимых процессуальных гарантий. Или же, в рамках административных процедур (в порядке реализации административной ответственности) гражданину должны быть обеспечены судебные процессуальные гарантии. В особенности, если речь идет о несоразмерных и содержащих злоупотребление правом действиях органов власти (в центре и на местах), либо субъектов частного права, нарушающих интересы граждан и интересы общества. Именно с такими проблемами столкнулась американская система правосудия в 1960-х - 1970-х гг., когда реализация социальных программ в условиях рыночной экономики и господства частного права имели одним из результатов массовые нарушения при осуществлении таких программ, в том числе нарушения процессуальной справедливости.

Эта проблема актуальна для России, где нереализованной задачей является доступность всех видов судебных гарантий. В потоке обращений в органы власти и правосудия преобладают жалобы на нарушение социально- экономических прав граждан. Актуальной остается задача применения политической властью таких методов реформирования социальной политики, которые не ведут к нарушению конституционных принципов и социально- экономических прав граждан.

**3 Довоенный период развития социальной политики**

## Сфера труда: законодательство и обеспечение. 5 июля 1935 года был принят Закон и о трудовых отношениях. Его уникальность не только в том, что он впервые в истории США провозгласил официальное признание профсоюзов, но и предусмотрел законодательные гарантии этих прав. Например, ст. 7 закона перечислялись права рабочих, нарушение которых входило в понятие "нечестная трудовая практика" предпринимателей, которым запрещалось вмешиваться в создание рабочих организаций, в том числе и путем их финансирования (запрещение “компанейских союзов”), дискриминировать членов профсоюза при приеме их на работу (санкционировалась практика "закрытого цеха"- преимущество при приеме на работу членов профсоюза), отказываться от заключения коллективных договоров с должным образом избранными представителями рабочих. Закон закреплял при этом так называемое "правило большинства" - согласно которому от имени рабочих в договорных отношениях с предпринимателем могла вступать лишь та организация, которая признавалась большинством рабочих, т. е. их профсоюз.

Закон закреплял и право рабочих на забастовку, стачку. Но всем своим содержанием он был направлен на сужение оснований для массовых конфликтов. С этой Целью был создан новый орган — Национальное управление по трудовым отношениям (НУТО), на который была возложена обязанность рассматривать жалобы рабочих на "нечестную трудовую практику" предпринимателя. Решения этого квазисудебного органа могли быть отменены только в судебном порядке. С принятием закона Ватера профсоюзное движение США оказалось на подъеме: число членов профсоюза достигло чуть ли не половины от общего числа индустриальных рабочих (14-15 млн. человек).

В 1938 г. был принят Закон о справедливых трудовых стандартах - закон о введении максимальной продолжительности рабочей недели для тех отраслей, которые подпадали под федеральную юрисдикцию.

Федеральный минимум почасовой оплаты труда (с 25 центов в 1938 г. минимальная ставка выросла до 40 центов в 1941-1945 гг. и впоследствии повышалась в течение каждого десятилетия в 2-6 раз; последняя, установленная в 1997 г. – 5,15 долл. в час при занятости полную рабочую неделю, превышала черту бедности в 2000 г., составлявшую примерно 8,5 тыс. долл. в год на человека, т.е. почти на 10%).

В результате упорной борьбы рабочему классу США удалось добиться существенных реформ. Резюмирую самое главное.

Давняя мечта пролетариата - 8-часовой рабочий день - получила признание законодательства. Профсоюзам удалось отвоевать у работодателей 40-42-часовую рабочую неделю, законодательное признание еженедельного отдыха, а кое-где и ежегодные отпуска. Кстати, помимо США во многих других странах, таких как Франция, Великобритания, Италия тоже весьма активно шло государственное регулирование трудовых отношений, оплаты и условий труда, компенсации утраченного в силу рисков заработка и связано всё это с необходимостью обеспечения правовой защищенность работника, адаптируемой к постоянно меняющимся экономическим и политическим условиям.

Забегая несколько вперёд, что на данном этапе уже и восьмичасовой рабочий день, пятидневная рабочая неделя не всегда приводят к высокой результативности труда. Некоторые американские компании отходят от устоявшихся трудовых стандартов, предлагая своим сотрудникам самим решать не только, сколько им работать, но даже где устроить рабочее место. **Международная ассоциация управления** стрессом сообщает о том, что один из каждых четырех работников на земле вкладывает шесть дней в неделю. Треть работают более 48 часов в неделю. В самых бедных африканских и азиатских странах работают почти без выходных, что никак не влияет на уровень жизни граждан. **Что если вместо поездки** на работу человек отправится в кино, спортзал, или вообще отправится на пляж? Именно к этому призывают создатели системы ROWE (Results-Only Work Environment - работа, основанная только на результатах труда). Она набирает все большую популярность в сегодняшней корпоративной Америке. **Создатели ROWE консультанты** по HR из Миннесоты Кали Ресслер и Джоди Томпсон считают, что человечество все еще находится в тисках рабочего менталитета 1930-х годов. "Закон о справедливых трудовых стандартах" в США установил 40-часовую рабочую неделю еще в 1938 году. Тогда этот шаг был необходим, так как множество компаний слишком сильно контролировали жизнь своих работников. Теперь же эти 40 часов в неделю для многих превратились в золотой стандарт продуктивности и эффективности работы.

**В системе ROWE важен** только один показатель - результат. Перед сотрудниками ставятся определенные задачи, и они могут работать над их выполнением в том стиле, который им по душе, лишь бы это шло на пользу компании.

**Все 4 тыс. сотрудников американской** компании Best Buy работают по системе ROWE. Продуктивность выросла на 40%, текучка сократилась на 90%. К методу Ресслер и Томпсона проявляют интерес в Европе.

**Сейчас трудно предположить**, приживется ли эта система на Старом континенте, жители которого привыкли жить и работать по часам, и наберёт ли свою популярность в США.

## Законодательство в социальной сфере. Основой развития государственного социального обеспечения в США стал Закон о социальном обеспечении 1935 г., Он предусматривал создание двух программ общенационального масштаба по социальному обеспечению пожилых и безработных. Первая программа заложила основу федеральной системы предоставления льгот престарелым и пенсионерам, проработавшим в промышленном и торговом секторах. Вторая программа предусматривала создание системы социального страхования для безработных. 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. Законом также предусматривалось предоставление федеральных грантов штатам для обеспечения реализации программ по поддержке престарелых и инвалидов (в основном, слепых).

Программа по социальному страхованию престарелых, тем не менее, не получила полного развития, пока не были приняты некоторые изменения в законе. Принятые Конгрессом в 1939 году поправки к Закону о Социальном Обеспечении, которые создали льготы для лиц, находящихся на иждивении у пенсионеров и больных рабочих, превратили систему страхования престарелых в семейную программу. В 1950-е годы программа была расширена и была распространена на многие другие профессии, которые первоначально были исключены из-за трудностей, связанных со сбором информации о размерах заработной платы в некоторых отраслях.

В последующие десятилетия к этому закону приняты поправки, а также другие законодательные акты, направленные на развитие социального обеспечения (на принципах, как страхования, так и вспомоществования из бюджетных средств); расширение доступности образования, профессиональной подготовки, возможностей трудоустройства.

Анализируя предпринятые меры, можно смело утверждать, именно администрация Рузвельта впервые официально признала ответственность государства за социальную защиту граждан. Именно в годы «Нового курса» была создана система государственного социального страхования в форме двух основных программ (пенсионное обеспечение и пособия по безработице), а также программа государственной помощи неимущим.

Однако убежденность в том, что система государственного социального страхования фактически подменяет собой прямую помощь неимущим, надолго осталась доминирующим фактором формирования социальной политики в США. Закон о социальном страховании 1935г. устанавливал принципиальные различия между системой социального страхования, при котором государственные программы финансировались за счет взносов, как наемных работников, так и предпринимателей, и программами государственного вспомоществования, рассматриваемыми в качестве общественной благотворительности (в отличие от других стран, где выраженных различий между социальным страхованием и социальным обеспечением не проводилось). Причем сам Рузвельт относился к вспомоществованию как к явлению, подрывающему личную независимость и предприимчивость и разрушающему трудовую этику. При этом государственная социальная помощь рассматривалась как временная мера, оправданная чрезвычайными обстоятельствами [2 США: государство и социальная политика. К анализу консервативных тенденций 80-х годов. М., 1988. С. 7]

"Новый курс" поправил обстановку: 8 млн. человек получили работу. Индекс промышленного производства поднялся с 58 пунктов в 1932 году до 101 пункта в 1934-м. Объем социального страхования составил 3 млрд. долларов, национальный доход увеличился на 30 процентов.

С этого времени, пожалуй, можно говорить о том, что к США вполне применим термин "социальное государство". Это фактически ознаменовало признание изменившейся природы государственности. Данное понятие отразило свершившийся переход от "полицейского" государства, "государства общественного договора", "государства как высшей формы власти" к государству, осуществляющему социальные функции. А значит, оно берет на себя ответственность за благосостояние граждан, обеспечивает доступность социальной поддержки всем членам общества, создает государственные системы социального обеспечения и социальной защиты, вводит бюджетное финансирование социальных программ и новые механизмы социальной политики в виде государственного социального страхования, становится доминирующим субъектом социальных функций в обществе.

Первая треть XX в. В США (да и во многих странах Европы) ознаменовалась лавинообразным принятием социальных законов и инкорпорирование в политику многих стран принципов социального государства. В эти годы были приняты законы, связанные с социальным и медицинским страхованием, пенсионным обеспечением, пособиями по безработице, семейными пособиями и страхованием от несчастных случаев. Социальное законодательство стало не просто сектором правового поля, но начало оказывать мощное влияние на правовое содержание всей нормативной базы государств.

В 1930г. Г.Геллер ввел понятие "социальное правовое государство", которое акцентирует право гражданина на социальных гарантиях со стороны государства.

Констатация правовой природы социального государства фактически закрепила за государством его социальные функции. Социальные функции последнего не просто приобрели правовые основания, но стали ведущими для государства, трансформируя, в свою очередь, правовую базу государства. Личные права человека стали краеугольным камнем всей правовой системы государства, определяя через избирательное право власть, через гражданские права - политическую природу государства и его социальные обязанности, через социальные права - его социальные функции. Правовой фундамент придал социальным функциям обязательный характер. Социальные функции стали неотъемлемой частью функциональной структуры государства.

Следующему этапу развития представлений о социальном государстве начало положил знаменитый доклад В.Бевериджа "Полная занятость в свободном обществе", с которым он выступил в английском парламенте в 1942 г. В нем были изложены основные принципы "государства всеобщего благосостояния", впервые выдвинута идея гарантированного единого национального минимального дохода, подчеркнута тесная связь социальной политики с государственной экономической политикой, нацеленной на обеспечение полной занятости. С этого времени термин "государство благосостояния" - "welfare state" - стал в англоязычных странах синонимом социального государства.

С началом Второй мировой войны ситуация несколько изменилась Милитаризация, научно-техническая революция способствовали складыванию целостной, постоянно действующей системы ГМК в США. С этого времени совершенствование методов государственного регулирования капиталистической экономики и социальных отношений, в частности проведение активной политики в области бюджета и кредита, направленной на обеспечение устойчивого уровня спроса, производства и занятости, становится ведущим направлением эволюции американского капитализма.

Официальное «закрытие» политики «нового курса» было провозглашено Рузвельтом в одной из речей в\_марте1939\_г. Скорректированные судебной практикой и обстоятельствами законы 1933-1934 гг. и, особенно 1935-1938 гг., заложили основы государственного регулирования социально-хозяйственных отношений в США на последующие десятилетия. Новый этап усиления административного вмешательства в экономику пришелся на годы Второй мировой войны.

Но диалектика жизни такова, что всякое достоинство со временем превращается в недостаток. В восьмидесятых годах многое из того, что явилось продолжением рузвельтовских реформ, подверглось существенному пересмотру. Налоги стали тормозить экономическую активность, уменьшились сбережения, а социальная благотворительность обернулась нежеланием многих слоев населения трудиться или искать работу. Стало очевидно, что многие виды работ, которые брало на себя правительство, дешевле и эффективнее осуществляются частными предприятиями. Началось движение в пользу сокращения государственного вмешательства в экономику, уменьшения его социальных обязательств. В последнее десятилетие правительство США проводит настойчивую политику ограничения дальнейшего опережающего роста государственных расходов и сокращения бюджетных дефицитов.

И, тем не менее, это не умаляет значения проведенных в свое время Рузвельтом и его продолжателями реформ. В смешанной экономике была найдена та золотая середина, на которой надо было остановиться. Ведь именно этим и была сильна политика Ф. Д. Рузвельта. Употребляя понятие “золотой середины”, я вовсе не хочу сказать, что есть какая-то строго определенная модель сочетания рыночного и государственного регулирования. Моделей много, как много стран и народов с разными историческими судьбами и характерами. Но главное, что присуще всем моделям, состоит в том, что эти различия — не результат идеологического пристрастия к той или иной системе “смешанности” (хотя и она играет некоторую роль), а итог поисков оптимального сочетания государственного и рыночного регулирования при минимизации издержек того и другого. Но ясно одно, что на данном этапе развития социальной системы США государство — и в силу традиций (все же смешанная система вырастает из недр социализированной экономики), и в силу отсталости, и по причине особых трудностей переходного периода — играет в этой модели рыночной экономики важную роль. Но к этому времени уже можно сказать, что В США заложены основы государственного патернализма, обращенного на всех членов общества независимо от их социальной принадлежности.

# 4 Развитие «государства всеобщего благоденствия» в послевоенный период

После окончания Второй мировой войны в американском обществе сложился либерально-консервативный консенсус по вопросам целей и методов государственного регулирования, была принята (как уже отмечалось выше) на вооружение концепция «государства всеобщего благосостояния», основанная на признании того факта, что рыночная экономика не в состоянии устранить имущественное неравенство, поэтому в качестве главной цели социальной политики выдвигались обеспечение минимального уровня социальной защиты и более равномерное распределение доходов между всеми гражданами. «Новый социальный контракт» сложился в связи с тем, что на базе ускоренного экономического роста государство могло позволить себе решать задачу компенсации «социальных издержек» экономического развития. На данном этапе становления «государства всеобщего благоденствия » наибольший интерес для нас представляет практика социального вспомощевания.

## Социальное вспомоществование. Система социального страхования стала складываться в годы правления Ф. Рузвельта, в последующие годы она расширялась и укреплялась. Что касается сферы социального вспомоществования, то она возникла позже – в годы президентства Л. Джонсона, когда была объявлена война с бедностью.– Социальное вспомоществование – вторая сфера государственного социального обеспечения. Это выплаты тем, кто по причине бедности освобожден от налогов (их иногда пренебрежительно называют «пасынки бюджета»). Государство помогает (из бюджетных средств) наиболее нуждающимся категориям населения – пенсионерам, имеющим доход ниже установленного уровня; ветеранам; инвалидам; матерям-одиночкам; слепым; несовершеннолетним детям из бедных по американским стандартам семей. Предусматриваются следующие основные программы помощи (всего существует 180 подобных программ. И у практически каждого американского гражданина есть шанс попасть если не под действие одной программы, то под действие другой точно):

денежная, в том числе временно нуждающимся семьям с детьми, как дополнительный гарантированный доход, нуждающимся ветеранам и их иждивенцам, как компенсация родителям ветеранов, индейцам;

медицинская, в том числе ветеранам, матери и ребенку, индейцам;

продовольственная, в том числе дополнительно матерям, имеющим маленьких детей, в виде талонов, школьных завтраков, на питание детей в летнее время и престарелым, временной чрезвычайной продовольственной помощи, программа продовольственной помощи индейским резервациям; в оплате жилья; в получении образования и переквалификации, в том числе дошкольной подготовки, во время каникул, работающим студентам колледжей, дополнительной специализации, студентам из малоимущих семей, молодежи в поиске работы в период летних каникул. Действуют также программы стимулирования поиска работы, обучения и переквалификации для лиц 60 лет и старше и помощи в получении работы малоимущим пожилым и др.

Около 25% расходов на программы вспомоществования приходится на денежную помощь; а 75% – на медицинскую, продовольственную, в получении образования, оплате коммунальных услуг[[5]](#footnote-5).

Особенностью социальной политики США является преобладание “натуральных” видов помощи нуждающимся над денежными. Это могут быть, например, талоны на питание, которые включают покупку только пищевых продуктов (за исключением корма для животных, алкоголя, табака и импортных продуктов). Страхование является строго персонифицированным.

Отношение в американском обществе к этим двум сферам социального обеспечения неодинаковое. Можно выделить два основных подхода. Смысл первого в том, что оправданы только программы социального страхования, поскольку они формируются за счет всех американцев, в том числе потенциальных получателей пенсий и пособий. А вот программы социального вспомоществования, дескать, поддерживают паразитирующие слои общества и лишь усугубляют нездоровые социально-экономические тенденции. Сторонники второго подхода защищают обе сферы социального обеспечения, апеллируя, главным образом, к гуманистическим мотивам.

Второй подход получил наибольшее влияние в 60-е гг. (при президентах-демократах Дж. Кеннеди и Л. Джонсоне). Вообще данный период развития социальной системы США можно обозначить как этап социальных услуг. И связано это с выполнением государством принципиально новых социальных функций (обеспечение занятости, социальной патронаж, формирование жизненной среды для инвалидов, программы реабилитации для отдельных социальных групп, государственные программы поддержки и создания необходимых жизненных условий для отделения категории людей и регионов). Особенностью социальных услуг, предоставляемых государством, является то, что они не просто компенсируют человеку "разрыв" между его материальными возможностями и определенным стандартом жизни, но активно формируют условия достижения последних. При этом государство ответственно за обеспечение равных социальных возможностей для всех социальных групп. Суть этапа социальных услуг состоит в переходе государства от пассивной к активной социальной политике.

При подведении итогов послевоенного развития (до середины 80-х годов) социального регулирования в США отмечается несомненный прорыв (за сравнительно короткий срок) американского общества в направлении к созданию "государства благосостояния". Параметры этого прорыва многообразны, но наиболее часто отмечается, что число лиц с доходами ниже официально установленного "порога" бедности (poverty line) удалось сократить с 39,9 млн. в I960 г. до 23,0 млн. в 1973 г., или с 22,2 до 1 1,1% населения, что социальные расходы в федеральном бюджете увеличились с 28,1 % в 1960 г. до 54,3% в 1980 г., а в % к валовому национальному продукту совокупные государственные расходы возросли с 8,8% в 1950 г. до 19,0% в 1975 г., затем их доля падала и восстановилась только к концу 80х годов (19,2% в 1990 г., 20,5"/о ВНП в 1991 г.). Механизм и масштаб сокращения бедности можно продемонстрировать по данным за 1980 г.: процент населения с доходом ниже границы бедности в этом году составлял 29,3%, в результате выплаты денежных государственных пособий по линии вспомоществования он уменьшился до 13,0%, а с учетом неденежных пособий до 8,1%'. Несмотря на понижательную динамику 1975-1985 годов "общество благосостояния" в США стало образом жизни десятков миллионов американцев[[6]](#footnote-6). Без этого "социального амортизатора" в настоящее время стало невозможно функционирование механизма общественного воспроизводства. Показатели развития государственных социальных программ в США приблизились к западноевропейскому уровню: по имеющимся данным, в середине 80х годов при средней величине государственных социальных расходов в 25% от ВНП для 18 развитых стран, в США эта доля составляла 21% (в Японии коло 18%).

В зарубежной литературе возникновение кризисной полосы 1975-1985 годов в развитии государственного регулирования социальной сферы объясняется тем фактом, что в условиях замедления экономического роста и необходимости технологической перестройки производства и структурной перестройки экономики в целом исчерпались возможности экстенсивного роста. Сама логика экономического развития потребовала стимулирования капиталистического накопления и реорганизации амортизирующих звеньев как рычагов структурной перестройки. Пути решения общенациональных проблем неоконсерваторы видели во внушительном сокращении финансирования социальных программ, преимущественно за счет нижних слоев общества, отступления от принципов универсальности, в децентрализации, т. е. в передаче "на места" части государственных социальных функций для разгрузки центрального бюджета, а далее в приватизации социальной сферы. Вслед за германским идеологом неоконсерватизма Р. Дарендорфом правящие круги в США в тот период приняли к исполнению идеи свертывания государственного вмешательства и опоры на бизнес, на рыночный механизм в решении социальных проблем. Упор на приватизацию и индивидуализацию социальных программ встретил поддержку у новых средних слоев, втянутых в сферу наемного труда. Общая цель неоконсервативного государственного регулирования перераспределение национального дохода в пользу прежде всего производственных капиталовложений. Подчеркивалось, что стабилизирующий эффект государственных социальных расходов превратился в дестабилизирующий фактор, выявилось несоответствие государственных трансфертов потребностям общественного воспроизводства. Другой важный пункт неоконсервативной программы освобождение бизнеса (и высоких частных доходов) от дестимулирующего бремени налогов. Противостоящие этой концепции неолиберальные круги в США выступали, наоборот, не за снижение, а за повышение налогов, против рассредоточения власти и средств вплоть до централизованного социально-экономического планирования. Известный американский экономист Дж. Гэлбрейт выступил в конце 70х годов за реформирование, демократизацию системы социального страхования для справедливого распределения ресурсов, более объективный учет государственных издержек, принятие единых критериев и стандартов в регулировании социальных услуг.

В конечном счете, государственный механизм был сориентирован на уменьшение доли социальных расходов в ВНП, неоконсервативная стратегия общественного развития сменила неолиберальную модель. С приходом республиканцев лозунг о строительстве "государства всеобщего благосостояния" был снят. Было санкционировано использование страховых фондов как источника стимулирования социальных расходов предпринимателей. В государственной политике центр тяжести "борьбы за экономию" приходился на социальные программы для неимущих. Была введена система "тестирования на нуждаемость" с тем, чтобы ограничить получателей государственных пособий только "истинно нуждающимися", целый ряд социальных программ был упразднен. Однако, первоначальный "замах" правительства Р. Рейгана на социальные программы для среднего класса (в частности, по поводу приватизации пенсионного обеспечения) не был реализован полностью, хотя, например, пострадали программы государственного стимулирования жилищного строительства, гарантирования ссуд студентам для оплаты высшего образования, некоторые медицинские программы, субсидии фермерам.

Государственная "Программа экономического выздоровления" 1981 года преследовала четыре главные задачи: борьба с инфляцией, снижение налогов, ограничение государственных расходов, свертывание регламентирования бизнеса (налогообложение, окружающая среда, фирменные социальные программы). Р. Рейган занял позицию идеологического отрицания принципов "государства всеобщего благосостояния", опираясь на идею о том, что экономический рост сделает ненужным перераспределение национального дохода. За 8 лет его правительству удалось добиться многого, провести налоговую реформу, заблокировать инфляцию, "навести порядок" на рынке труда (резкое сокращение роста заработной платы), заморозить и снизить рост государственных расходов. Были созданы возможности для структурно-технологической перестройки. За это пришлось платить свою "цену": наблюдался быстрый рост дефицита федерального бюджета, государственного долга, страна балансировала на грани финансового кризиса. Однако, опираясь на новую техническую базу, американская экономика с конца 80х годов начала вновь быстрое движение вверх.

Итак, анализ конкретно-исторической ситуации, сложившейся в США в конце 1970-х годов, показывает, что либеральный (кейнсианский) вариант государственного регулирования, взятый на вооружение Ф.Д. Рузвельтом в 1933 г. и применявшийся с тех пор в течение почти пяти десятилетий, впервые стал давать серьезные сбои, сравнимые разве что с периодом Великой депрессии, когда правительство Г. Гувера, руководствовавшееся принципами «твердого индивидуализма», оказалось не в состоянии решать проблемы, вставшие в то время перед страной.

Рузвельтовский вариант государственного регулирования, успешно применявшийся после мирового экономического кризиса 1929-1933 гг. и в годы второй мировой войны, обеспечив бескризисное развитие экономики США в 1960-е годы, сопровождавшееся высокими темпами экономического роста, низкими показателями безработицы и достаточно стабильным уровнем инфляции, в 70-е годы принес иные результаты. Экономическое положение страны резко ухудшилось: высокая инфляция и рост безработицы, структурные кризисы и замедление темпов экономического развития, обострение валютной проблемы и международной конкуренции, наконец, изменение позиций США в мировой экономике свидетельствовали, что сложившиеся формы и методы бюджетного и кредитно-денежного регулирования не в состоянии были обеспечить выход из затянувшегося кризиса и дальнейшее стабильное развитие американской экономики.

**Заключение**

В последние годы в Соединенных Штатах Америки стали усиливаться требования о необходимости замены «государства всеобщего благосостояния» так называемым обществом всеобщего благосостояния, которое предусматривает значительное расширение сети добровольных общественных и коммунальных институтов, призванных заниматься реализацией социальных услуг; поощрение деятельности частных фондов, церковных и иных благотворительных организаций.

Сторонники общества всеобщего благосостояния исходят из принципа «помоги себе сам», и если руководствоваться этим принципом, то можно сузить социальные функции государства в пользу гражданского общества. Особое внимание они акцентируют на личной ответственности гражданина за свою собственную жизнь. Больший эффект, по их мнению, достигается, когда деньги тратят сами граждане, а не государство за них. Эта концепция, получившая широкое распространение в 1970-80-е годы, оказала существенное воздействие на саму специфику современной социально-экономической модели США.

В Соединенных Штатах создана своя национальная социально-экономическая модель, свой тип социальной политики, особенность которой — максимальное использование прежде всего рыночного механизма в процессе решения социальных проблем,. Только после этого начинает действовать государство — как составная часть и гарант всей национальной системы социального страхования и обеспечения. Очевидно, у этой системы есть свои недостатки, но в какой мере обоснованны упреки в жесткости этой системы — это вопрос дискуссионный. Несомненно, социальная политика, как и сама социально-экономическая модель американского государства, постоянно трансформируется, происходит смена экстенсивного ее типа на интенсивный. Будущее покажет, произойдет ослабление принципа универсализма вплоть до приватизации отдельных звеньев системы социальных услуг или нет. Пока же эти тенденции не поколебали господствующей роли «государства благосостояния». В результате сближения, конвергенции двух крайних моделей социальной политики (консервативной и либеральной) они даже усиливают тенденции его превращения в «общество благосостояния».

**Список использованной литературы**

1. Конституция США и социально-экономические права граждан. Монография. – Москва: Издательство НОРМА, 2007. - 12 п.л.
2. Верховный суд США: социальные права и социальное законодательство (1900-1970-е гг.). – Курск: Издательство РОСИ,

2004. - 11 п.л.

3. Абрамов В.А. Социальное планирование в США и неоконсервативный поворот // В.А.Абрамов. Вестн. Ленингр. ун-та. Сер. 5, Экономика. - Л., 1991. - Вып. 3. -. С.86-88

4. Социальное законодательство в США (историко-правовые аспекты) Государство и право. 1999. № 1. С. 98-105.

5. Государство и рынок: американская модель / Зименков Р.И., Карпов Л.Н

6. Права человека и социальное законодательство в США // Московский журнал международного права, 1998.- № 4.

7. Фурсенко А.А. Президенты и политика США: 70-е гг. Л.,-1989.- 190с.

1. *Друкер П*. Задачи менеджмента в ХХI веке. М, 2003. С. 80. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Мальцев Г.В.* Социальные основания права – М.: Норма, 2007. С. 510-511 [↑](#footnote-ref-2)
3. В США широко распространена оценка социально-экономических прав как «прав по

закону», «позитивных», «списочных прав» («entitlements»), появляющихся в процессе

выделения средств на социальные нужды по воле правительства и исходя из ресурсов, но

якобы не в соответствии с требованиями Конституции. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Марченко М.Н.* Судебное правотворчество и судейское право. М., 2006. С. 17-18. [↑](#footnote-ref-4)
5. Лебедева Л.Ф.Государственное вспомоществование//Л.Ф. Лебедева.США-Канада.-М.,1999.-№5.С.29 [↑](#footnote-ref-5)
6. Лебедева Л.Ф. Политика вспомоществования в США: разумная прагматичность // Человек и труд. - М., 2000. - N 4. –с.40 [↑](#footnote-ref-6)