

**«КЛЮЧ» К УНИВЕРСАЛЬНОСТИ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА
ГЕРМАНИИ: ГОСУДАРСТВО СУБСИДИАРНОЕ ИЛИ СОЦИАЛЬНОЕ? ****

Статья посвящена анализу источников немецкого права XIX–XX вв. Это дает основания говорить о субсидиарном характере участия государства в процессе обеспечения нуждающихся. Выявление данной особенности развития немецкой государственности позволяет предположить, что именно субсидиарное (дополнительное) участие государства в процессе обеспечения нуждающихся является одним из основных принципов эффективной государственной социальной политики.

Ключевые слова: Германия, социальное обеспечение, государство, общины, история социального права, социальное государство, субсидиарное государство.

Специалисты называют принцип субсидиарности основополагающим в социальной доктрине ФРГ [1, с. 199]. В научной литературе дается несколько определений принципа субсидиарности. Во-первых, он предполагает акцент в государственном управлении на индивидуальные усилия граждан, во-вторых, этот принцип означает приоритет прав и интересов человека в системе власти: на практике это означает приоритетное использование возможностей той общины, в рамках которой находится человек [2, с. 50]

Кроме того, существует еще мнение, в соответствии с которым собственно принцип правового государства по смыслу означает принцип субсидиарности – государство должно ограничиваться от вмешательства в жизнь общества [1, с. 202]. Ограничение государства от вмешательства в деятельность корпораций, одной из которых в Германии традиционно была община (местное самоуправление), предполагает ситуативное и процедурное ограничение [3, с. 160].

Касательно процесса реализации правового принципа субсидиарности, следует говорить о нескольких уровнях реализации этого принципа в рамках вопроса об обеспечении нуждающихся. Во-первых, на уровне взаимоотношений личности и общины, в которой проживает эта личность. Исторически общины были субъектами, которые вынуждены были (кроме соображений этики и морали) обеспечивать нуждающихся. Иначе община подвергалась угрозе нарушения общественного порядка (нищие, странствующие могли грабить дома, быть разносчиками инфекционных заболеваний и пр.). Одновременно община в средние века была политически автономной корпорацией с правом законодательства [4, с. 6; 5, с. 31–32].

Особенностью немецкой государственности было то, что позиции государства в рамках развития государственности были менее устойчивы, чем позиции общины и церкви. Объясняется это тем, что корпорации на Западе вынуждены были брать на

* © Чилькина К.В., 2014

Чилькина Ксения Владимировна (BaryshkovaK@ Rambler.ru), кафедра истории государства и права Саратовской государственной юридической академии, 410056, Российская Федерация, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1.

** Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 12-03-00150.

себя функции по саморегулированию (экономическому, правовому) и обеспечению вследствие слабости государств, их раздробленности. В этих условиях, когда национальное право еще не сложилось, его аналогом во всех отношениях выступало корпоративное право [6, с. 10].

Анализ источников социального права XIX–XX вв. свидетельствует о том, что социальная функция государства возникла соответственно служившейся практике решать вопросы обеспечения нуждающихся на местном уровне. Первоначально, с конца XIX в., государство брало на себя лишь организационные функции.

Согласно Всеобщему земскому праву для прусских земель человеку вменялось под угрозой наказания работать [7, с. 64]. Только в том случае, если он не мог выполнять трудовую функцию, его должны были поддерживать корпорации [7, с. 65]. Субсидиарный характер оказания общественной социальной помощи проявлялся и в фиксации таких правовых норм, которые в качестве основных источников средств к жизненному обеспечению называли труд самого лица, возможности (буквально силы и средства) родственников и только потом обязанность корпораций (в основном общин до введения законов об обязательном социальном страховании, на базе которых вводилась и обязанность финансового участия государства в процесс обеспечения нуждающихся) по обеспечению нуждающихся [8, с. 66; 9, с. 69; 10, с. 72].

Таким образом, начал вырисовываться принцип субсидиарности на уровне отношений «государство–личность–община», где личность признавалась нуждающейся в силу ее неспособности (или ее родственников) самостоятельно себя обеспечивать. В таком случае (при исключении личности из процесса самообеспечения) государство возлагало данные обязательства на общины и другие корпорации (реализовывался еще один принцип современного социального государства – принцип включенности личности в социум).

Постепенно, с развитием социальной функции государства в XIX в. (в системе призрения бедных), вырабатывались модели финансового взаимодействия общины и нуждающейся личности, двух общин в этом процессе по поводу возмещения затрат на обеспечение нуждающегося. Как наиболее оптимальный в процессе социального обеспечения вырабатывается принцип обеспечения лица в месте, где он проживает, и общиной этого места.

С развитием государственности в целом, территориальной и политической целостности союза немецких государств, образовавшаяся в 1871 г. Германская Империя идет по пути сохранения автономии государств, вошедших в состав Германской Империи как Федерации [11, с. 255; 12]. В Конституции 1871 г. в компетенцию Германской Империи входит ограниченное число вопросов, составляющих вопросы внешнего представительства государства. Внутренне управление, в том числе и обеспечение нуждающихся (с 1880-х гг. с системой обязательного социального страхования), в основном было делом земель.

Периодом централизации системы социального страхования и государственной власти в целом был период национал-социалистического режима (1933–1945 гг.).

С 1949 г. был восстановлен принцип децентрализации государственного внутреннего управления. На современном этапе представители конституционно-правовой науки отмечают, что в компетенцию субъектов переданы функции исполнительной власти за исключением тех, которые оставлены в ведении центра [13, с. 242]. В ФРГ существует государственное управление двух видов: прямое и опосредованное. Государственным управлением называется управление Федерацией или Федеральными Землями. Опосредованное государственное управление осуществляют различные корпорации, организации, учреждения публичного права. Прямое управление осуществляют наивысшие органы Земли (Правление Земли; министерства); высшие органы (органы

службы полиции земли). Опосредованное управление осуществляется в некоторых землях Президентом Правления, а также повсеместно (во всех землях) общинами и союзами общин (например, коммунальной сферой), профессиональными корпорациями (адвокаты, врачи, промышленники), органами, осуществляющими социальное страхование (Всеобщие местные больничные кассы, органы страхования земли, профессиональные союзы) [14, с. 170–171].

К ведению Федерации относятся вопросы, определенные Конституцией общегосударственного значения, такие как управление почтой, армией, финансами, водными путями, судоходством (п. 1 ст. 87). Обозначенные отрасли государственного управления являются объектами прямого государственного управления. Но кроме них существуют еще другие объекты, которые относятся к опосредованному (непрямому) государственному управлению.

Сфера социального страхования (обеспечение нуждающихся) относится к объектам опосредованного государственного управления. В качестве непосредственно подчиненных Федерации корпораций публичного права действуют те учреждения социального страхования, сфера компетенции которых распространяется на территорию более чем одной земли. Учреждения социального страхования, компетенция которых распространяется за пределы одной земли, но не более трех земель, действуют в качестве непосредственно подчиненных земле корпораций публичного права, если осуществляющая контроль земля была определена в качестве таковой заинтересованными землями (п. 2 ст. 87 Конституции ФРГ). За исполнением законодательства о социальном страховании осуществляет надзор и Федерация, и Правление Федеральной Земли. Действующей Конституцией Германии закреплено правило, в соответствии с которым Федеральные Земли исполняют федеральные законы как свои собственные (ст. 83). Федеральное правительство осуществляет надзор за тем, чтобы земли исполняли федеральные законы в соответствии с действующим правом. В этих целях Федеральное правительство может направлять уполномоченных в верховные власти земель, а с их согласия или, в случае отказа в такой согласии, с согласия Бундесрата – также и в нижестоящие власти (п. 3 ст. 84). Власти земли подчиняются указаниям компетентных верховных властей Федерации. Указания должны направляться верховным властям земель за исключением случаев, которые Федеральное правительство считает неотложными. Выполнение указания должно обеспечиваться верховными властями земли (п. 3 ст. 85) [15]. Таким образом, на сегодняшний день элементом социальной государственности (признаком социального государства в ФРГ) является то, что общины выступают прямыми субъектами государственной социальной политики.

Выделение конструктивного значения принципа субсидиарного участия государства в процессе обеспечения нуждающихся отмечается не только на уровне законодательства, правовой литературы, но и современной немецкой социальной философии. П. Козловски пишет: «...человек не настолько силен, как это полагает индивидуализм, чтобы суметь о себе позаботиться в одиночку, и не так добр к своим ближним, чтобы только одной свободной благотворительности было достаточно для исполнения возложенной на нее задачи. Согласно Августину, нам не стоит желать, чтобы не было организованной государственной благотворительной помощи; необходимо, чтобы нам оставалось достаточно возможностей, чтобы для собственной индивидуальной благотворительности. Эти возможности сохраняются также и в социальном государстве. Тем не менее остается неопределенным вопрос, достаточно ли нашей благотворительности, не прибегая к государственной благотворительной помощи, не допустить нужды. С другой стороны, государственная система обеспечения существования не должна быть развита до такой степени, чтобы не оставалось больше места свободной

деятельности и благотворительности [16, с. 83]». Государство должно сохранять способности человека к самозаботе и самообеспечению. «Забота — это основная определяющая характеристика человеческого существования. Человек всегда в своей заботе опережает настоящее в направлении будущего» [16, с. 80].

Российские правоведы пишут о том, что «если в данной системе организации публичной власти практически применяется принцип самоуправления, его реализация почти неизбежно должна осуществляться посредством внедрения правовых средств общения: равенство органов одного уровня, равенство их статусов, свобода действий в рамках компетенции и предусмотренных законом процедур. Так реализуется принцип справедливости и рациональности в области публичной власти, в том числе и в сфере территориального самоуправления» [17, с. 202].

Германия с конца XIX в. была инициатором различных мероприятий в сфере социального страхования на международном уровне. И сегодня наблюдается взаимосвязь европейской социальной политики и немецкой практики по улучшению качества жизни населения на базе принципа субсидиарного участия государства в обозначенных процессах. Сегодня в документах, отражающих деятельность европейского Союза, в специальной литературе появилось понятие «социальное качество». Социальное качество — интегрирующее понятие, которое дает возможность проследить, как неблагополучие в экономической либо социальной сфере неизменно порождает дисбаланс в политической жизни, индифферентность, отчужденность населения [18, с. 31]. Под социальным качеством понимается степень, в которой люди способны участвовать в социальной и экономической жизни их сообществ на условиях, способствующих повышению их благосостояния и индивидуальных возможностей [19, с. 110]. Это подразумевает приспособление государства благосостояния к новому типу гражданина, соединение индивидуализма и свободы выбора с солидарностью, когда помощь со стороны государства и гражданского общества может увеличить выбор человека, а не ограничить его [19, с. 110]. В число компонентов социального качества входят социально-экономическая защищенность либо незащищенность; социальная включенность либо исключенность; социальная сплоченность либо фрагментарность; социальная автономность либо зависимость [19, с. 112]. Таким образом, принципы субсидиарности и социальной включенности, известные немецкому законодательству с конца XVIII в. (а в целом немецкой культуре вероятно еще раньше), сегодня составляют базу развития социальной политики и ее утверждения на новом уровне — на уровне социального качества.

В свете вышеизложенного представляется нецелесообразно различать категориально государства социальное и субсидиарное вопреки мнению некоторых российских специалистов [20, с. 11; 21, с. 112]. Социальное государство может быть субсидиарным и, как показывает опыт построения социального государства в Германии, именно субсидиарный характер участия государства в процессе обеспечения нуждающихся является одним из основных принципов его социальной политики.

Библиографический список

1. Ночвина Б.А. “Sozialstaat” в постобъединенной Германии: проблемы и перспективы // Вестник Нижегородского государственного лингвистического университета. 2010. № 10.
2. Кирдина С.Г. Институциональные основы гражданского общества // Гражданское общество: зарубежный опыт и российская практика / РАН, Ин-т экономики; под ред. А.Е. Лебедева, А.Я. Рубинштейна. СПб.: Алетейя, 2011. 347 с.
3. Пашуков А.Л. Социальная сущность, социальная функция, социальная политика государства (теоретический и сравнительно-правовой аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 232 с.

4. Schulze H. Das preussische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts. Leipzig: Druck und Verlag von Breitkopf & Härtel, 1872. В. II.
5. Пухта Г.Ф. Энциклопедия права / пер. с 6 изд.; под ред. П. Карасевича. Ярославль: Тип. Г. Фалька, 1872. 99 с.
6. Варьяс М.Ю. Церковное право в романо-германской правовой семье: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 1997. 25 с.
7. Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten vom 5. Februar 1794. § 1. Zweiter Teil. Neunzenter Titel // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
8. Verordnung, das Armenwesen betr. V. 17. November 1816, Kgl. Beierisches reg. bl. 1816, 780 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen: Musterschmidt, 1976.
9. Preussisches Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege vom 31.12.1842, PrGS, 1843, 8 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
10. Bayerisches Gesetz vom 29. April 1869, die öffentliche Armen- und Krankenpflege betr., Ges. Bl. 1868/69, 1093 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
11. Kaufmann F.-X. Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2003.
12. Верещагин С.В. Политика налогов в Германии в новое и новейшее время // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 4.
13. Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Афанасьева О.В. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М.: Юрайт, 2010. 409 с.
14. Bretzinger Otto N.: Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht: Systematische Darstellung unter Berücksichtigung der rechtslage nach dem Beitritt der ehemaligen DDR / Otto N. Bretzinger; Willi Büchner. Under. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl. Ges., 1991.
15. Основной закон Федеративной Республики Германии (23 мая 1949 г.). URL: <http://archive.civitas-russia.ru/upload/publication/115139390797.htm> (дата обращения: 22.09.2011 г.).
16. Козловски П. Культура постмодерна: общественно-культурные последствия техн. развития / пер. с нем. М.: Республика, 1997. 240 с.
17. Политико-правовые ценности: история и современность / В.Г. Графский [и др.] / под ред. В.С. Нерсисянца. М.: Эдиториал УРСС, 2000. 256 с.
18. Права человека и правовое социальное государство в России / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 399 с.
19. Шестакова Е.Е. Концепция «социального качества» как новое содержание социальной политики // Россия и современный мир. 2010. № 1.
20. Игнатов А.В. Социальная политика Российской Федерации в условиях становления социального государства: на материалах областей Центрального федерального округа: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Орел, 2006. 22 с.
21. Макашева Г. Государственное регулирование благосостояния населения: эволюция подходов // Проблемы теории и практики управления. 2011. № 11.

References

1. Nochvina B.A. "Sozialstaat" in post united Germany: problems and prospects // Vestnik Nizhegorodskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta. 2010. № 10.
2. Kirdina S.G. Institutional foundations of civil society // Civil Society: foreign experience and Russian practice / RAS, Institute of Economics, ed. by A.E. Lebedeva, A.Y. Rubinshteyna. SPb.: Aletheia, 2011. 347 p.
3. Pashukov A.L. Social essence, social function, social policy of state (theoretical and comparative legal aspects): thesis of the ... PhD of Sciences (Law): M., 2005. 232 p.
4. Schulze H. Das preussische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts. Leipzig: Druck und Verlag von Breitkopf & Härtel, 1872. В. II.
5. Pukhta G.F. Encyclopedia of law / Translated from 6th edition. ed. by P. Karasevich. Yaroslavl: Tipografiya G. Falka, 1872. 99 p.
6. Varyas M.Yu. Canon Law in the Roman- Germanic legal family: Author's abstract of thesis of PhD of Sciences (Law): 12.00.01. M., 1997. 25 p.

7. Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten vom 5. Februar 1794. § 1. Zweiter Teil. Neunzenter Titel // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen: Frankfurt; Zürich. 1976.
8. Verordnung, das Armenwesen betr. V. 17. November 1816, Kgl. Beierisches reg. bl. 1816, 780 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen: Musterschmidt, 1976.
9. Preussisches Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege vom 31.12.1842, PrGS, 1843, 8 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
10. Bayerisches Gesetz vom 29. April 1869, die öffentliche Armen- und Krankenpflege betr., Ges. Bl. 1868/69, 1093 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
11. Kaufmann, F.-X. Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt-am-Main: Suhrkamp, 2003.
12. Vereshchagin S.V. Tax policy in Germany in modern and contemporary times // Legal policy and legal life. 2008. № 4.
13. Komkova G.N., Kolesnikov E.V., Afanasieva O.V. Constitutional right of foreign countries: textbook. M.: Yurayt, 2010. 409 p.
14. Bretzinger Otto N.: Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht: Systematische Darstellung unter Berücksichtigung der rechtslage nach dem Beitritt der ehemaligen DDR / Otto N. Bretzinger; Willi Büchner. Under. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl. Ges., 1991.
15. The Basic Law of the Federal Republic of Germany (23 May 1949). URL: <http://archive.civitas-russia.ru/upload/publication/115139390797.htm> (date of reference: 22.09.2011).
16. Kozlovsky P. Postmodern culture: social and cultural consequences of technological development: translation from German. M.: Respublika, 1997. 240.
17. Political and legal values : Past and Present / V.G. Grafskiy, D.V. Dozhdov [et al.] / ed. by V.S. Nersesyants. M.: Editorial URSS, 2000. 256 p.
18. Human rights and legal welfare state in Russia / executive editor E.A. Lukasheva. M.: Norma: INFRA-M, 2011. 399 p.
19. Shestakova E.E. Concept of "social quality" as the new content of social policy of state // Rossiya i sovremenny mir. 2010. № 1.
20. Ignatov A.V. Social policy of the Russian Federation in the conditions of establishing of the welfare state: on the material of the regions of Central Federal District: Author's abstract of ... PhD of Sciences (Politics): 23.00.02. Oryol, 2006. 22 p.
21. Makasheva G. State regulation of human wellbeing: evolution of approaches // Problems of theory and practice of management. 2011. № 11.

*K.V. Chil'kina**

**«KEY» TO THE UNIVERSALITY OF SOCIAL WELFARE STATE
IN GERMANY: SUBSIDIARY STATE OR SOCIAL STATE?**

The article is devoted to the analysis of sources of German law of XIX–XX centuries. This gives grounds to speak of a subsidiary nature of participation of state in the process of providing those in need. Identifying of this feature of development of German statehood allows to assume that subsidiary (additional) participation of state in the process of supporting the needy is one of the basic principles of effective state social policy.

Key words: Germany, social security, state, commonages, history of social right, social state, subsidiary state.

* *Chil'kina Ksenia Vladimirovna* (BaryshkovaK@rambler.ru), the Dept. of History of State and Law, Saratov State Academy of Law, Saratov, 410056, Russian Federation.