

## ГОСУДАРСТВО БЛАГОСОСТОЯНИЯ В АВСТРАЛИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Е.В. Аристов, кандидат юридических наук

Статья посвящена исследованию особенностей реализованной в Австралии модели социального государства. Показаны особенности закрепления гарантий социальности государства на федеральном и субъектовом уровнях. Описаны позиции Верховного суда Австралии по вопросу об интерпретации содержания и значения конституционного принципа социальности государства.

**Ключевые слова:** социальное государство, социальность государства, конституционное право, основа конституционного строя, конституционно-правовой принцип, государство благосостояния.

Австралия является страной иммигрантов с мультикультурным обществом с сильным чувством социальной справедливости, соответственно, понятие «солидарности», «справедливости для всех» глубоко встроено в австралийскую культуру и всегда является частью национальной идентичности австралийцев в сочетании с ожиданием самостоятельности со стороны тех, кто может работать, и сострадания по отношению к тем, кто не в состоянии этого делать по каким-либо причинам [6, с. 3].

При этом уже на протяжении многих лет государство осуществляет существенный контроль над системой обеспечения благосостояния, создав обширный и дорогостоящий соответствующий бюрократический аппарат, который требует значительных управленческих расходов [6, с. 4].

Австралия традиционно считается социальным государством, несмотря на то, что непосредственно в федеральной Конституции данный принцип не закреплен напрямую. Тем не менее,

австралийские исследователи зачастую придерживаются мнения, согласно которому принцип социальности государства является конституционным, поскольку это вытекает из толкования положений конституционных актов. По нашему мнению, опыт Австралии в обеспечении развития и функционирования системы обеспечения благосостояния представляет интерес, в частности, по этой причине.

Многие австралийские исследователи и политики считают, что Конституционный акт (Конституция) Содружества Австралии от 1900 года (вступивший в силу в 1901 году) [3] является излишне устойчивым к изменениям, и такой его характер является препятствием для достижения целей, связанных с обеспечением функционирования австралийского социального государства. Тем не менее, среди указанных лиц имеет место достаточно широко признаваемая точка зрения, согласно которой австралийское социальное государство было создано без внесения насильственных измене-

ний в Конституцию, имеющую фундаментальный характер. Такое мнение обусловлено двумя важными факторами. Во-первых, Конституция Австралии кажется неизменявшейся только тогда, когда рассматривается буквально, без учета доктринальных подходов, что, по сути, противоречит ее конституционному смыслу. Во-вторых, институт представительной демократии в Австралии, являющийся центральным для конституционного порядка, функционирует, по мнению Сури Ратнапалы, с исключительной силой, что способствует достижению социальности государства [13, с. 1–2].

Конституционный акт (Конституция) Содружества Австралии от 1900 года (вступивший в силу в 1901 году) [3], действительно, содержит малое количество механизмов, позволяющих обеспечить функционирование социального государства, в особенности, в условиях федерализма, однако со временем были найдены способы достижения данной цели [2, с. 52].

Как было указано уже ранее, Конституция Австралии не содержит никаких прямых указаний на социальность государства, лишь по формальному признаку одно ее положение можно рассматривать как выражение признания данного принципа.

Так, согласно пункту «xxiiiA» ст. 51 Конституционного акта (Конституции) Содружества Австралии от 1900 года (вступившего в силу в 1901 году), которое содержит перечень законодательных полномочий Парламента Австралии. Парламент, с учетом положений данного конституционного акта, вправе принимать законы для обеспечения

мира, порядка и надлежащего управления Содружеством в отношении предоставления пособий по беременности и родам, предоставления пенсий вдовам, денежного обеспечения для детей, предоставления пособий по безработице, болезни, больничных и фармацевтических пособий, предоставления медицинских и стоматологических услуг, пособий студентам и семьям.

На региональном уровне ситуация несколько иная. Анализ конституционных актов штатов и территорий Содружества Австралии позволил выявить содержание в некоторых из них более выраженное признание принципа социальности государства. Соответствующие положения указанных нормативно-правовых актов являются достаточно схожими. Ниже мы приведем данные положения.

Согласно преамбуле к **Конституционному акту штата Тасмания № 94 от 1934 года**, Австралийский конституционный акт от 1850 года был принят в «целях обеспечения мира, благосостояния и надлежащего управления указанной Колонией (колонией Земля Ван-Димена, которая была впоследствии переименована в Тасманию)» [10].

Согласно ч. 2 ст. 45А **Конституционного акта штата Тасмания № 94 от 1934 года**, посвященной избираемым муниципальным советам, «каждый муниципалитет должен иметь такие полномочия, которые Парламент время от времени может ему предоставлять, такие полномочия, которые Парламент считает необходимыми для обеспечения благосостояния и надлежащего управления той областью, в отношении которой муниципалитет был учрежден» [10].

Преамбула Конституции штата Квинсленд от 2001 года (в редакции от 9 августа 2013 года) устанавливает следующее:

«Народ штата Квинсленд, свободные и равноправные граждане Австралии –

а) намерены посредством данной Конституции способствовать миру, благосостоянию и надлежащему управлению штатом Квинсленд ...» [4].

Статья 2 Конституционного акта штата Квинсленд от 1867 года, отдельные положения которого еще действуют и ссылки на который содержатся непосредственно в Конституции штата Квинсленд от 2001 года (в редакции от 9 августа 2013 года), предусматривает, что «в указанной колонии Квинсленд Ее Величество осуществляет право, с совета и согласия Законодательного собрания, принимать законы для обеспечения мира, благосостояния и надлежащего управления колонией» [4].

Согласно ст. 5 Конституционного акта штата Новый Южный Уэльс от 1902 года [5], законодательный орган, подпадающий под действие положений Конституционного акта Содружества Австралии, совершенно вправе принимать законы для обеспечения мира, благосостояния и надлежащего управления в штате Новый Южный Уэльс во всех случаях.

В соответствии со ст. 37 и Приложением 4 к Закону Австралийской столичной территории (о самоуправлении) № 106 от 1988 года (в редакции от 2014 года) [1], к полномочиям органов исполнительной власти Австралийской столичной территории относится, в том числе, осуществление публичного

управления над предоставлением услуг по обеспечению благосостояния.

Как видно, принцип необходимости обеспечения благосостояния в региональных конституционных актах зачастую соседствует с принципом надлежащего управления.

Если говорить о терминологии, то в указанных актах используется именно понятие «благосостояния», а не «социальности», однако в настоящем исследовании мы используем оба термина как синонимичные.

Обратимся к истории развития социального государства в Австралии, которая носит неоднозначный характер.

За исключением разве что приблизительно одного десятилетия, история австралийского государства благосостояния в первой половине двадцатого века и после Второй мировой войны такова, что в Австралии позднее всего были реализованы уже распространенные во многих других социальных государствах схемы, а уровень соответствующих расходов был наиболее низким по сравнению с другими странами [2, с. 51].

При этом, если говорить об отдельных мерах по социальному обеспечению населения, Австралия является одним из государств, в которых социальная политика, предполагающая предоставление пенсий по возрасту, устанавливающая минимальные стандарты заработной платы, начала проводиться сравнительно рано. В 1908 году утверждение стандартов достойной жизни человека стало признаком достижения социального «контракта», который был направлен на обеспечение справедливости для всех [11].

Однако к началу 1920-х годов судьями Верховного суда Австралии был принят новый подход к толкованию Конституционного акта (Конституции) Содружества Австралии от 1900 года (вступившего в силу в 1901 году), который отверг понятие конституции как контракта, реализовав практически буквальный подход к ее толкованию, без учета возможных последствий для федерализма. Такой подход, с некоторыми лишь изменениями, продолжавший оставаться наиболее предпочитаемым данным судебным органом, имел решающее значение для финансовой централизации Содружества в первой половине двадцатого века, а соответственно, и для создания национального социального государства [2, с. 58].

При этом одним из основных препятствий для реализации концепции социального государства являлись именно конституционные положения, касающиеся внесения поправок в саму Конституцию Австралии. Однако все же некоторые изменения текста Конституции производились, и самым важным с точки зрения последующего развития государства благосостояния в Австралии было разделение полномочий между регионами и федерацией (Содружеством) [2, с. 58].

Такое разделение полномочий гарантировало штатам и территориям Австралии постоянную значимую роль в предоставлении услуг, в особенности, в таких сферах как образование, здравоохранение и жилищное обеспечение. Среди полномочий самого Содружества можно было выделить только три пункта, которые могли рассматриваться как полномочия, направленные на

обеспечение социальности государства: в области здравоохранения в случае необходимости введения карантинных; а также касательно актов о помощи лицам пенсионного возраста и инвалидам [2, с. 61].

В период после Второй мировой войны развитие государства благосостояния в Австралии происходило более интенсивно, в частности, в связи с приходом к власти лейбористской партии.

Так, в послевоенной Австралии управление осуществлялось, главным образом, консервативными правительствами. В период между 1949 и 1983 годами лейбористская партия осуществляла это в течение лишь трех лет. Однако, несмотря на столь недолгий период времени, лейбористское правительство начало реализовывать впечатляющую программу развития и модернизации австралийского государства благосостояния. Как и в Великобритании, в Австралии на начало 1970-х годов существовала экономика полной занятости. Однако ситуация была совершенно иной относительно услуг социального обеспечения. Вместо программы социального страхования для обеспечения доходов, в Австралии была разработана, основанная на проверке на нуждаемость (в широком понимании данного термина), система категориальных социальных программ, которые предполагали предоставление только одного вида универсального пособия – семейного пособия [8, с. 79].

Стоит отметить, что с 1980 года Австралия расценивалась как одно из немногих государств Организации экономического сотрудничества и развития, в котором измеримая успешность

экономики сочеталась с высоким уровнем жизни [2, с. 61].

В 1980-е годы, опять же под руководством лейбористского правительства, контрактным методом. Кому упреки, а при консультации ботаниками доли чертой не

После концепции яния в Австралии для того, но качества разования функций служб в общине

Однако государственное обеспечение с нападением изменениями которого роста живности для содействия тным возм

История в Австралии лась уникальным благосостоянием проведение конца 1990-х годов, что сходство проводимости [6, с. 3].

экономической производительности сочеталась со значительным улучшением в области обеспечения благосостояния [2, с. 51].

В 1983 году в Австралии к власти опять пришло лейбористское правительство, для которого социальный контракт являлся центральным элементом. Общий подход к экономическому управлению на основе консенсуса и примирения через трехсторонние консультации между государством, работниками и профессиональными союзами должен был быть отличительной чертой нового правительства [8, с. 80].

После Второй мировой войны концепция государства благосостояния в Австралии была реализована для того, чтобы обеспечить достаточно качественное государственное образование, сокращение рабочего дня, функционирование национальных служб здравоохранения и разнообразие в обществе [11].

Однако с 1990-х годов акцент государственной политики Австралии по обеспечению благосостояния сместился с направленности на социальные изменения на обеспечение экономического роста, и достижение цели справедливости для всех предполагалось через содействие индивидуальным конкурентным возможностям [11].

Исторически складывалось так, что в Австралии в принципе реализовывалась уникальная система обеспечения благосостояния населения, однако с проведением реформы этой системы с конца 1990-х годов, она имеет все больше сходств с аналогичной политикой, проводимой в США и в Великобритании [6, с. 3].

Австралию зачастую считают воплощением либерального или «остаточного» государства благосостояния; по мнению некоторых исследователей, Австралия является единственным примером целенаправленного государства благосостояния (в противовес государству благосостояния, основной задачей которого является базовое социальное обеспечение для всех), а также примером государства, которое реализует свою социальность посредством перераспределения усилий через соответствующие инструменты, а не посредством расходов высокого уровня [12, с. 35].

По мнению Кэйт Грин, Австралия, как и США, является либеральным государством благосостояния, которое характеризуется соответствием рыночным запросам, «остаточной» социальной политикой [7, с. 16].

Австралию зачастую характеризуют как «государство благосостояния для наемных работников», в котором органы публичной власти выступают в интервенционистской роли [7, с. 17].

Однако данная характеристика является достаточно неоднозначной, в том числе, в части отнесения ее к современному периоду социальности государства в Австралии.

Так, например, по мнению Мела Грэя, концепция так называемого «государства благосостояния для наемных работников» была реализована в Австралии в период с начала XX века до 1980-х годов. Большую часть этого времени обеспечение благосостояния осуществлялось с помощью набора институциональных механизмов, сосредоточенных на регулируемом государс-

твом рынке труда в качестве системы социальной защиты, альтернативной британской модели обеспечения благосостояния [6, с. 5].

В качестве ключевых элементов такого социального государства для наемных работников выделяют следующее:

- блага, льготы, связанные с работой;
- смешанная экономика обеспечения благосостояния [6, с. 5].

Австралийская модель социального государства для наемных работников основывалась на следующих аспектах:

- минимальные условия занятости для обеспечения защиты работников;
- избирательная внутренняя миграция в качестве средства, направленного на то, чтобы избежать приема в страну мигрантов, согласных на менее комфортные условия труда и меньшую заработную плату;
- обеспечение защиты труда в промышленности в качестве основного экономического стимула для работодателей поддерживать необходимые условия труда;
- ориентированная на рынок, «остаточная» государственная система обеспечения благосостояния, направленная на то, чтобы обеспечить минимальные условия жизни для тех, кто иначе не мог получить соответствующую защиту [6, с. 5].

Австралийское социальное государство в настоящее время в целом характеризуется крепкой взаимосвязью между отношениями в области промышленности и политикой социального обеспечения и сравнительно автономным высокофрагментированным негосударственным сектором [6, с. 4].

По мнению Фрэнсиса Г. Каслза и Джона Ура, развитие и функциони-

рование австралийского социального государства подтверждает гипотезу о том, что развитие социального государства изменяет функционирование федеральных учреждений [2, с. 52].

Реализация конституционного принципа социальности государства зачастую отражается на реализации других конституционных принципов, например, принципа федерализма.

Вопрос о влиянии реализации принципа социальности государства на австралийский федерализм, в контексте географической централизации власти, в принципе является острым [13, с. 7].

Как указывают Фрэнсис Г. Каслз и Джон Ур, с самого начала почти любые положительные действия для достижения развития социального государства, реализуемые штатами или Содружеством, требовали сотрудничества между ними, и это означает, что имел место значительный стимул для развития федерализма, основанного на сотрудничестве, в сфере обеспечения благосостояния. Соответственно, по мнению указанных исследователей, отношения между принципом социальности государства и принципом федерализма в Австралии носят взаимный характер, а не однонаправленный [2, с. 52].

Как указывает Сури Ратнапала, социальное государство было создано и функционирует, как правило, в тех государствах, где формы правления были вдохновлены идеологией конституционализма [13, с. 6].

Демократическое правительство является конституционным в том случае, если оно функционирует на основании общих законодательных положений, отражающих общественное мнение. Од-

нако цели государства благосостояния, направленные на перераспределение благ, могут быть достигнуты исключительно посредством рамочного законодательства, наделяющего субъектов правоприменения расширенными дискреционными полномочиями (по собственному усмотрению субъектов), что, строго говоря, вступает в определенное противоречие с принципом верховенства Закона, поскольку такое рамочное законодательство, во-первых, предполагает делегирование существенных нормотворческих полномочий органам исполнительной власти, а, во-вторых, лишает суды возможности пользоваться какими-либо определенными критериями для определения законности действий органов исполнительной власти [13, с. ix].

#### Литература

1. *Australian Capital Territory (Self-Government) Act № 106 of 1988* // <[https://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00617/Html/Text#\\_Toc396211271](https://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00617/Html/Text#_Toc396211271)>; <[http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/acta1988482/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/acta1988482/)>.
2. Castles F.G., Uhr J. *Australia: Federal constraints and institutional innovations // Federalism and the Welfare State New World and European Experiences / Ed. by H. Obinger, S. Leibfried, F.G. Castles. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005.*
3. *Commonwealth of Australia Constitution Act (The Constitution) of 1900* // <<https://www.comlaw.gov.au/Details/C2013Q00005>>; <[http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/coaca430/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/coaca430/)>.
4. *Constitution of Queensland 2001 (Revised version of 9 August 2013)* // <<https://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/C/ConstofQA01.pdf>>; <[http://www.austlii.edu.au/au/legis/qld/consol\\_act/coq2001288/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/qld/consol_act/coq2001288/)>.
5. *Constitution Act of New South Wales № 32 of 1902* // <[http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol\\_act/ca1902188/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/ca1902188/)>; <<http://www.legislation.nsw.gov.au/inforcepdf/1902-32.pdf?id=d644b8b3-b626-c02b-cfc0-db2b7cfc70f1>>.
6. Gray M. *The changing face of social welfare and social work in Australia* // *ERIS web journal*. 2011. № 2.
7. Green K. *Welfare Reform in Australia and the United States: Tracing the Emergence and Critiques of the New Paternalism and Mutual Obligation* // <<http://www.australianreview.net/journal/v3/n1/green.pdf>>
8. Mishra R. *The Welfare State in Capitalist Society Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*. Abingdon: Routledge, 2014.
9. Ratnapala S. *Welfare State or Constitutional State? – St Leonards: The Centre for Independent Studies Limited, 1990.*
10. *Tasmania Constitution Act № 94 of 1934* // <[http://www.thelaw.tas.gov.au/tocview/index.w3p;cond=;doc\\_id=94%2B%2B1934%2BAT%40EN%2B20150712000000;histon=;prompt=;rec=;term=](http://www.thelaw.tas.gov.au/tocview/index.w3p;cond=;doc_id=94%2B%2B1934%2BAT%40EN%2B20150712000000;histon=;prompt=;rec=;term=;)>; <[http://www.austlii.edu.au/au/legis/tas/consol\\_act/ca1934188/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/tas/consol_act/ca1934188/)>
11. *The state of Australia: welfare and inequality* // <<http://theconversation.com/the-state-of-australia-welfare-and-inequality-26037>>
12. Whiteford P. *Australia: Inequality and prosperity and their impacts in a radical*

welfare STATE / The Australian National University // <[https://crawford.anu.edu.au/public\\_policy\\_community/content/doc/Australia\\_Inequality-and-Prosperity\\_final-15-March-13.pdf](https://crawford.anu.edu.au/public_policy_community/content/doc/Australia_Inequality-and-Prosperity_final-15-March-13.pdf)>

13. Ratnapala S. *Welfare State or Constitutional State? – St Leonards: The Centre for Independent Studies Limited, 1990.*

### Welfare State in Australia: constitutional-legal research

*Aristov E.V., PhD (Law), senior lecturer of Department of Business law, civil and arbitration process of the Perm State University*

The article investigates the features of model of the welfare state implemented in Australia. The article shows the features of fixing of guarantees of the welfare state at the federal and regional levels. The author described the positions of the High Court of Australia on the question of interpretation of the content and significance of the constitutional principle of the welfare state.

**Key words:** *Welfare State, welfaring of the State, Constitutional Law, basis of the constitutional system, constitutional-legal principle of the Welfare State.*

ДОЛЛАРИ  
УИ

Современ  
денежная еди  
национально  
мать ситуаци  
кой сфере, ко  
правилам, ко  
современном  
сии жизненно  
от жесткой за  
суверенитета  
системы от до

**Ключевые**  
роза.

**В**настоящее  
негативные  
гут являться  
угроз финанс  
сийской Федер  
(краткосрочну  
(долгосрочну  
таких фактор

- дальнейш

речий в страна  
к ухудшению м  
росоюза и, как  
нариев, к отказ  
зоны от еврова

- риск «пе

номики, котор  
является локо  
экономики;

- риск див

резервов Кита  
рушение меж