

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

*Н.В. КОЛОТОВА*

### Социально-экономические права: особенности конституционного регулирувания и защиты

Социально-экономические права являются показателем эффективности всей системы прав человека и служат важным критерием оценки действий государства. В совокупности с правами гражданскими и политическими они составляют единый комплекс правового статуса личности. Большинство конституций мира признают социально-экономические права, однако подчеркивают, что это область публичных обязательств государственной власти, которые выполняются ею в соответствии со своим законодательством и в зависимости от экономических возможностей.

**Ключевые слова:** права человека, социально-экономические права, правовой статус личности, конституционное регулирование, судебная защита прав.

Social and economic rights are a measure of the effectiveness of the entire system of human rights and serve as an important criterion for evaluating the actions of the state. In conjunction with the civil and political rights, they constitute a single complex of personal rights. Most constitutions of the world recognize the economic and social rights, but stress that this is an area of public obligations of the government, they are executed in accordance with its law and depending on the economic opportunities.

**Keywords:** human rights, social and economic rights, legal status of the individual, constitutional regulation, judicial protection of rights.

Социально-экономические права считаются одним из конституционных индикаторов социального государства: закрепление этой категории прав свидетельствует о стремлении государства к их реальному обеспечению<sup>1</sup>. По своей сути социальное государство – юридическое выражение ответственности и обязанностей государства перед обществом и человеком по осуществлению социальной программы, заложенной в экономических, социальных и культурных правах. Социально-экономические права конкретизируют юридический аспект социального государства и правовыми средствами решают самую главную его задачу: обеспечить достойную жизнь и свободное развитие каждому человеку. Тем самым общая формула ч. 2 ст. 7 Конституции РФ о

---

<sup>1</sup> 16 лет назад на страницах журнала эта тема уже обсуждалась: статья Л. Гордона вызвала в свое время широкий общественный резонанс (см. [Гордон, 1997]).

социальном государстве воплощается в более конкретные положения об охране труда и здоровья, установлении гарантированного минимума оплаты труда, обязательности социальных выплат и т.д.

В глазах граждан эти права являются показателем действенности системы прав человека вообще и важным критерием оценки действий государства. С ними напрямую связаны такие ценности, как солидарность, социальная справедливость, социальное согласие. Если есть проблемы с соблюдением социально-экономических прав, под угрозой оказывается вся система прав человека и национальная безопасность вообще.

Эта взаимозависимость была давно известна русским юристам. Российский правовед XIX в. П. Новгородцев подчеркивал, что “пользование свободой может быть совершенно парализовано недостатком средств... без этого свобода некоторых может оставаться пустым звуком, недостижимым благом, закрепленным за ними юридически и отнятыми фактически” [Новгородцев, 1911, с. 6]. В этом смысле ущемление права на достойную жизнь разрушает всю систему прав человека, поскольку ставит под сомнение осуществление всех иных прав. Или, как гласит африканская мудрость, бедный человек не может иметь иного мнения, кроме мнения хозяина, рука которого его кормит. Таким образом, чтобы обеспечить свободу каждого, право должно гарантировать человеку достойные условия существования, защитить его как целостную личность с учетом конкретных социально-экономических условий жизни, чтобы в конечном итоге свобода и автономия человека могли реализоваться на практике.

Однако многие люди сегодня не имеют достаточной защиты своих социально-экономических прав. Органы ООН признают, что подавляющее большинство населения планеты (около 80%) в настоящее время лишено доступа к официальным социальным системам, а это приводит к политической нестабильности, недовольству и конфликтам между обществом и властью. В России, по данным Федеральной службы государственной статистики, доля населения, проживающего за чертой бедности, по предварительной оценке за 2011 г. возросла до 12,8% (<http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>). В первом квартале 2012 г. число россиян с доходами ниже прожиточного минимума стало на 2,3 млн больше, чем за тот же период прошлого года, сообщает информационное агентство Росбизнесконсалтинг со ссылкой на “Коммерсантъ” (<http://www.rbc.ru/>). Таким образом, направленность к сокращению числа бедных, наблюдавшаяся в стране на протяжении нескольких лет, была сведена к нулю, и в ближайшее время по прогнозам до 2014 г. их количество будет становиться все больше. Следовательно, значение государственной социальной поддержки слабо защищенных лиц будет только возрастать.

Появление социально-экономических прав во второй половине XIX в. было объективно и неизбежно, их утверждение стало вынужденным ответом на исторический вызов, выраженный в обострении классовой борьбы и росте социальной напряженности в обществе. Как писал в свое время Г. Шершеневич: “Для обеспечения мира внутри, необходимого для внешней безопасности, государства вынуждены были отказываться от политики невмешательства и прийти на помощь слабейшему, облегчить несколько его положение и тем смягчить ненависть к господствующим классам, а вместе и к охраняющему его государству. Отсюда так называемое социальное законодательство, вытекающее из новой задачи государства” [Шершеневич, 1911, с. 250].

В теории эти политические процессы сопровождались переосмыслением господствовавшей ранее концепции либеральной правовой государственности, осознанием необходимости государственной социальной функции, формированием подходов к социальному государству. В результате социально-экономические права дополнили каталог прав человека новыми юридическими возможностями, прежде всего в сфере труда и социального обеспечения. И они не только дополняли, но и восполняли всю структуру прав человека до логически целостной системы.

Сейчас мы называем социально-экономическими правами установленные во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте об экономических, соци-

альных и культурных правах *право на труд, право на справедливые и благоприятные условия труда, право на социальное обеспечение, защиту семьи, материнства и детства, право на достойный жизненный уровень, право на образование, право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья*. Кроме того, в конституционной теории экономических правами называют право на занятие предпринимательской (хозяйственной) деятельностью и право собственности. В последнем случае такая характеристика означает возложение на личное право собственности дополнительной функции, связанной с участием права собственности в перераспределительных отношениях на основании принципа “собственность обязывает”. Социально-экономические права – это так называемые права “второго поколения”, из чего следует, что исторически они возникли после прав человека первого поколения – личных и политических и являются их логическим продолжением.

В настоящее время официальная доктрина романо-германских стран, в основном, исходит из того, что социально-экономические права содержат юридические принципы, образованные из обязанности государств в этой области и корреспондирующего ему права требования от управомоченных лиц. Но этому пониманию предшествовала довольно долгая история, поскольку причины, приведшие к утверждению этих норм в качестве юридических прав, лежали не только в области юриспруденции, но и в сферах нравственности, политики и экономики. Так, известный русский цивилист И. Покровский, исследуя право на достойное существование, в начале XX в. писал, что оно представляет собой “совершенно особенную юридическую фигуру” появления права из законодательно признаваемой обязанности государственных органов. “Из обязанности государства спасать людей от голодной смерти вытекает право каждого погибающего требовать этого спасения – это кажется нам неизбежным логическим выводом, двумя корреспондирующими сторонами одного и того же юридического отношения” [Покровский, 1911, с. 23].

Эта особенность “юридической фигуры” социально-экономических прав позволила исследователям предположить, что они стали результатом процесса “юридизации” первоначально моральных требований милостыни и благотворительности, который происходил под влиянием различных факторов – не только правовых, но и моральных, политических, экономических. Некоторые авторы вслед за Новгородцевым даже связывают появление социально-экономических прав с прямой трансформацией общих моральных долженствований в правовые нормы (см. [Путило, 2007]). Так, про право на достойное существование Новгородцев писал, что здесь “на наших глазах совершается один из таких обычных переходов нравственного сознания в правовое, которым отмечено прогрессивное развитие права” [Новгородцев, 1911, с. 3]. Если принять эту версию, то становится хорошо объяснимой генетическая связь этих прав с нравственностью, несколько большая, чем в других сферах права. Нравственный посыл социальных прав просматривается и в самом принципе определения размера социальной помощи. Как заметил Покровский, “начало благотворительности сказывается в том, что расход, необходимый на общественное призрение, по существу, определяется не размером действительной нужды, а состоянием финансов” [Покровский, 1911, с. 26].

Тесная связь морального и правового в социально-экономических правах привела к тому, что у современных исследователей до сих пор нет однозначного мнения о том, стали ли они полностью юридическими, или они сохраняют свою суть моральных обязательств государства. В странах, которые сохранили большое влияние традиционной религии на свою культуру и государственную практику, трактовка социально-экономических прав не столько как юридических правил, сколько как нравственных и религиозных максим распространена даже в конституционном законодательстве. Так, в мусульманских странах конституционно закреплен “закят” – специальный пятипроцентный налог с имущества богатых в пользу бедных (например, ст. 13 Основного закона Саудовской Аравии 1992 г.). Он известен с глубокой древности как религиозная обязанность богатых мусульман поддерживать своих менее обеспеченных соотечественников, и его юридическое закрепление не меняет сути этого нравственного долга.

С точки зрения других подходов к праву (например, либертарно-юридического), такое “моральное содержание” социально-экономических прав – отнюдь не достоинство правовых конструкций. Оно делает эти права “привилегиями для социально слабых”, лишает их качества субъективных прав и формальной определенности. Это старая теоретическая дискуссия, в которой, однако, “споры относительно совместимости социально-экономических прав с юридическим характером конституций далеки от разрешения” [Иваненко, Иваненко, 2003, с. 35–36]. По официальному мнению Европейского комитета по социальным правам, необходим отход от старых представлений о социальной помощи, которая ассоциировалась с благотворительностью, теперь это область прав [Права...1996, с. 47].

В целом мировое сообщество достигло согласия по вопросу признания ценности социально-экономических прав и необходимости закрепления этих прав в действующих конституциях. Они не только не являются “второстепенными”, но и в совокупности с правами гражданскими и политическими составляют единый комплекс прав человека, правового статуса личности, построенного на взаимной обусловленности и защищенности всех прав. Все права человека образуют систему, в которой они признаются неделимыми, равнозначными и одинаково необходимыми для свободного существования человека.

Однако такое положение было достигнуто далеко не сразу, и повсеместное утверждение социально-экономических прав сопровождалось борьбой за признание их равноценности с личными и политическими правами. Вплоть до начала XX в. эти права не получали отражения в конституционных нормах. Первыми конституционными актами, в которых закреплялись социально-экономические права, были конституции Мексиканских Соединенных Штатов (1917 г.), Веймарской Германии (1918 г.), Конституция СССР (1936 г.). Эти акты, хотя и признавали за человеком конституционные нормативные возможности в социально-экономической сфере, были декларативными и малореалистичными. Но само включение в конституции прав “второго поколения”, наряду с гражданскими и политическими правами, существенно изменило юридическую модель отношений человека и государства. Провозгласив эти права, государство принимало на себя обязательства помогать людям в случае наступления неблагоприятных социальных ситуаций.

В советских конституциях закрепление социально-экономических прав всегда считалось важным достижением социализма, им традиционно отдавался приоритет по сравнению с гражданскими и политическими правами. Они устанавливались в значительном объеме, включая право на труд, на бесплатное образование и медицинскую помощь, на дешевое жилье. Однако предполагалось, что этими правами могли пользоваться только трудящиеся в интересах строительства социализма. Поэтому право на труд по Конституции СССР 1936 г. было правом на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством, а не свободой труда, включающей запрет принудительного труда. В конституциях нынешних социалистических стран – КНДР и Китая – социально-экономические права также считаются наиболее важными и формулируются для трудящегося человека.

Термин “социально-экономические права” нормативно был закреплен в ст. 39 Конституции СССР 1977 г. Он активно используется в отечественной юридической литературе. Да и в конституциях стран мира права человека обычно провозглашаются общим списком и не подразделяются на подвиды<sup>2</sup>. Иногда социальные и экономические права делят на составляющие их видовые группы, хотя критерии такого отличия до сих пор четко не определены ни в доктрине, ни на практике (см. [Маклаков, 2006, с. 187; Гаджиев, 2002, с. 73]). В любом случае права человека второго поколения состоят из нормативов, обеспечивающих человеку достойный уровень жизни. Они могут

---

<sup>2</sup> В конституциях Албании, Македонии, Польши, Португалии, Словакии, Турции, Хорватии, Хартии основных прав и свобод Чехии есть отдельные разделы, посвященные экономическим, социальным и культурным правам.

быть подразделены на: 1) *социальные права* – притязания на социальные услуги, контролируемые и осуществляемые государством; 2) *экономические права* – права, связанные с трудовыми отношениями и экономической активностью граждан. Но такая классификация не являлась общепринятой и однозначной.

Неоднократно замечено, что положительные черты советской правовой системы были связаны именно с утверждением социально-экономических прав (на труд, на отдых, на образование и здравоохранение). С. Алексеев, например, заметил: “В советской юридической системе существовали по формальному замыслу и объявленным принципам некоторые явно благородные, впечатляющие социалистические элементы, в том числе касающиеся оплаты и охраны труда, отдыха, компенсаций и др. Во многих правовых институтах прослеживалась направленность на защиту людей труда” [Алексеев, 1999, с. 506]. При этом юридические механизмы фактического обеспечения этих прав практически отсутствовали: не были четко установлены обязанности государства перед человеком, а в условиях плановой экономики эти права нередко проявлялись в форме необоснованных привилегий отдельных слоев общества. Тем не менее именно практика социалистических государств оказала решающее влияние на социализацию законодательства во всех странах, продемонстрировав, что современное государство может (и должно) участвовать в обеспечении равных социальных возможностей для своих граждан.

В других странах широкое распространение социально-экономические права получили только после Второй мировой войны. В конституциях появились положения о социальной справедливости, социальном партнерстве, социально ориентированной экономике, об особой заботе государства о трудящихся и социально незащищенных слоях населения. Ныне положения о социально-экономических правах есть в большинстве конституций стран различных континентов, включая развивающиеся и мусульманские государства. Лишь основные законы стран англосаксонского права остаются в стороне от процесса социализации конституций.

Конечно, о степени “социальности” государства невозможно судить только по наличию (или отсутствию) в конституции перечня социально-экономических прав. И хотя положения о социально-экономических правах есть теперь практически во всех конституциях мира, но по одному этому факту нельзя сделать однозначный вывод об уровне их обеспечения. Например, Норвегия, имеющая традиционно высокие показатели по уровню качества жизни, вычисленные в соответствии с принятыми ООН показателями – “индикаторами человеческого развития”, живет по старой конституции, принятой в 1814 г., которая практически не включает социальные права: доходы 10% богатых превышают доходы 10% бедных людей в 6 раз, а в России такой же показатель составляет по данным 2011 г. 16. Несколько статей Конституции Норвегии (§ 101, 107, 110) устанавливают только экономические права – свободу торговли и промышленности, права наследования, права на труд. Это означает, что в данной стране развитое социальное законодательство и реальная государственная практика обеспечивают такой уровень соблюдения и защиты социально-экономических прав, который позволяет экономистам говорить о феномене “норвежского социализма”.

Несмотря на общепризнанность социальных и экономических прав, отношение к ним в различных странах по-прежнему неодинаково, что влияет на объем, способы и характер их конституционного закрепления. В конституциях ряда стран эти права формулируются косвенно, через определение основных социальных целей государства. Так, Конституция Ирландии (1937 г.), формулируя в отдельной главе основные принципы социальной политики, в ст. 45 прямо указывает, что соблюдение данных принципов – исключительная прерогатива парламента, не подсудная никакому суду: “Государство должно содействовать благосостоянию всего народа, защищая и обеспечивая, насколько возможно, социальный порядок, в котором справедливость и благотворительность должны вдохновлять все институты государственной жизни”.

Но и закрепление в конституциях конкретных социальных прав, например права на медицинское обслуживание или права на жилище, не всегда означает признание за

ними качества субъективного права граждан. Исследуя этот вопрос, М. Баглай показывает, что за исключением очень небольшого круга стран, государства не предусматривают введение права на бесплатное лечение в случае болезни или предусматривают его в весьма ограниченных случаях (например, ст. 32 Конституции Италии гарантирует бесплатное лечение только для немущих). Вместо права на социальное обеспечение конституции нередко говорят об “общественном призрении” или социальной помощи (Голландия, Австрия, Дания) [Конституционное... 2009, с. 138].

В ряде конституций практически нет норм о социально-экономических правах (например, в США, Канаде, Великобритании). Это принципиальная позиция законодателя, вытекающая из традиционного подхода к защите индивидуальной свободы, свойственной общему праву, трактующему свободу только как негативное право (см. [Бауринг, 2002, с. 36]). В США, например, термин “социально-экономические права” вообще не является общепринятым. Права этого вида называются “приобретенными правами” (*entitlement rights*), то есть полученными посредством труда или обмена, а не принадлежащими человеку от рождения, права, полученные на основе статутного законодательства [Сафонов, 2007, с. 15–16].

Другими словами, права человека второго поколения в конституционных актах выражены различно. Основная часть конституций содержит краткие формулировки, предоставляя текущим законодательным актам их регулирование в общем объеме (таковы, например, конституции Скандинавских стран). Есть конституционные акты, где социально-экономические права закреплены при помощи детально проработанных норм (конституции стран Латинской Америки, постсоциалистических стран, отчасти – конституции Португалии и Испании). Эти различия с практической точки зрения не дают оснований для выводов о степени защищенности социально-экономических прав. Лаконичные формулировки не препятствуют эффективной социальной политике, приводящей к высокому уровню социальной защищенности граждан этих стран. И наоборот: даже самые лучшие в мировой практике формулировки социальной направленности государства не изменяют реального соотношения сил, если государство не хочет (или не имеет возможности) поддерживать своих граждан. Не от конституций зависят способы распределения бюджета, стратегии социальной политики, политики в области народосбережения, охраны трудовых ресурсов, здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения, культуры.

Таким образом, из анализа конституционных текстов следует, что предоставление человеку минимальных социальных возможностей – это прежде всего область обязательств государственной власти, которые выполняются ею в зависимости от экономических возможностей и реальных приоритетов текущей политики. В большинстве принятых в последнее время конституций социально-экономические права названы именно правами человека, и между правами разных поколений не проводится ранжирования по значимости и степени защищенности.

На современном этапе важно понять, как права различных поколений должны сосуществовать между собой – это более значимо, чем констатировать объективную разницу между ними. Все права, безусловно, имеют свою специфику, но при этом они должны не противопоставляться, а совмещаться друг с другом как одинаково необходимые системные компоненты конструкции прав человека. Взаимодействие прав человека первого и второго поколения, как справедливо замечает Е. Лукашева, представляет собой “не антитезу, а диалектику развития государства, признающего приоритет прав человека и определяющего в связи с этим формы и методы своей деятельности” [Права... 2009, с. 229]. Такой подход базируется на признании равновесия прав индивида и государства; взаимосвязи и неделимости всех прав, входящих в систему прав человека. Взаимодействие прав первого и второго поколений представляется в этом случае попыткой сбалансировать свободу индивида с благом общества в целом, а социально-экономические права рассматриваются в единстве с другими видами прав.

В чем же заключаются особенности прав человека второго поколения по сравнению с правами первого поколения, и почему, несмотря на объективно существующие

различия, они не должны ранжироваться по своему значению. Многие исследователи относят социально-экономические права к “положительному статусу” человека, порождающему у него право-притязание на предоставление социальных услуг государством. Из этого следует характеристика этих прав как позитивных, которым корреспондирует обязанность государства не только защищать их в случае нарушения (как в случае гражданских и политических прав, являющихся “негативными”), но и своими действиями создавать условия для их осуществления. “Позитивными” социально-экономические права называют еще и для того, чтобы подчеркнуть законодательный источник их происхождения. И поскольку они устанавливаются государством, претендовать на них можно в той мере, в которой они гарантированы законом. Кроме того, они являются “публичными правами”, то есть вытекающими из публичных обязательств государства, стремящегося быть социальным.

Права первого поколения направлены прежде всего на признание и защиту негативно понимаемой личной свободы, они являются способом ограждения и защиты индивида от возможного произвола властей, для чего последовательно утверждается принцип формального равенства. В основе же социально-экономических прав лежит забота о материальных условиях этой свободы (или позитивно понимаемая свобода), которая достигается обеспечением каждому достойного существования. Они направлены на расширение возможностей обладания и пользования материальными благами, без которых может быть парализовано пользование негативными свободами. Их действие должно обеспечивать “выравнивание” социальных неравенств, различных экономических возможностей, против различных дискриминаций в социально-экономической сфере. Поэтому социально-экономические права формируют иной тип взаимосвязи и взаимозависимости человека и государства, основанный на существовании общественной солидарности, а не только формального правового равенства.

Права человека первого и второго поколений различаются и по характеру действия. Сравнивая Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, обычно подчеркивают, что если первый Пакт подлежит применению немедленно и без оговорок, то второй обязывает государства “принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенное, полное осуществление признаваемых прав. Поэтому социальные и культурные права предстают, скорее, как правовые стандарты, к которым должно стремиться государство в своей политике. Реализация ставится в зависимости от материальных возможностей государств и к тому же обеспечивается постепенно” [Конституционное... 2007, с. 135].

Социально-экономические права могут быть в отдельных случаях сформулированы как “эволюционные” права, то есть определяться в общих выражениях (как, например, обязательства, указанные в Европейской социальной хартии – установить нормальную продолжительность рабочего дня и рабочей недели), позволяющих постепенно увеличивать объем предоставляемых гарантий по мере улучшения экономических условий. Поэтому они устанавливаются как “обязательства, позволяющие придерживаться такого образа действий, который позволил бы достичь со временем прогресса в заданном направлении” [Гомьен, Харрис, Зваак, 1998, с. 494]. Например, Конституция Индии, провозглашая в ст. 41 право на труд, образование и общественную помощь, тут же оговаривается, что это происходит только “в некоторых случаях”, поскольку “государство в пределах его экономических возможностей и развития примет эффективные меры для обеспечения” указанных прав.

Ряд существенных отличий имеют права первого и второго поколений по механизмам их защиты, и самые большие проблемы вызывает вопрос об их судебной защите. Дело в том, что далеко не все конституционно провозглашенные социально-экономические права могут быть защищены в судах как непосредственно действующие субъективные права. В юридической литературе не раз отмечалось, что суд не может помочь человеку реализовать свое право на достойный уровень жизни, предоставить работу безработному или жилище нуждающемуся в нем, и т.д. На это обстоятельство

указывает М. Баглай, который считает, что защищенность экономических, социальных и культурных прав не может быть такой же, как у прав первого поколения, потому что в обществе с рыночной экономикой механизм распределения благ находится не только в руках государства. Отсюда следует, что прямое действие этих прав оказывается весьма относительным, ибо ни один суд не примет гражданский иск о реализации такого права только на основе его конституционного закрепления, поскольку отсутствует конкретный ответчик, так как данное право не порождает ни для каких лиц каких-либо прямых обязанностей [Баглай, 2009, с. 271].

Поэтому Конституционный суд РФ неоднократно заявлял, что проявляет “должную щепетильность в выявлении правового содержания” принципа социального правового государства, “подчеркивая, что соответствующая обязанность не является конституционной в смысле ее непосредственного закрепления. Государство само приняло на себя соответствующую обязанность и в законе установило ее пределы” [Эбзеев, 2007, с. 91]. Конституционная практика других стран также осторожна. Как сказано в ст. 59 Конституции Албании: “Добиваться социальных целей непосредственно через суд нельзя. Закон определяет условия и способы, дающие возможность требовать их решения”. Исключают эти права из сферы прямой судебной защиты и Конституция Швейцарской конфедерации, устанавливая в ст. 41, что “из социальных целей не могут выводиться никакие непосредственные претензии на государственные услуги”, и Конституция Испании (ст.53), и др. “Эти права, – пишет В. Чиркин, – обычно имеют слишком общий характер и не могут защищаться в судах ссылками на конституцию, а только законами, производными от нее” [Чиркин, 2007, с. 85].

В этой связи остро стоит проблема непосредственного действия Конституции в сфере социально-экономических прав. Как известно, в действующей Конституции РФ (ст. 15, 18 и др.) закреплён принцип прямого действия конституционных норм и судебной защиты провозглашенных ими прав и свобод. Конституционный суд РФ в своих решениях подчеркивает, что должен соблюдаться принцип равной защиты прав граждан, а значит, эти права должны быть снабжены такими же гарантиями, как личные и политические. Однако эти конституционные принципы вступают в противоречие с декларативными формулировками многих социально-экономических прав, с признанием за законодателем в данной области свободы усмотрения. Конституционный суд в ряде решений подтвердил, что Конституция, закрепляя право каждого на социальное обеспечение, относит к компетенции законодателя решение конкретных вопросов, например, касающихся правовых оснований назначения пенсий, порядка их исчисления, правил индексации и т.д.<sup>3</sup>

Конституционная доктрина во всех странах считает допустимыми отмену и ограничение приобретенных прав, но при строго определенных условиях. Одно из таких условий – оценка допустимости ухудшения социально-экономического положения в результате законодательных нововведений, а также обеспечение равных условий реализации приобретенных прав. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам однозначно провозгласил, что по этим правам существует твердая презумпция невозможности принятия каких-либо регрессивных мер. В случае преднамеренного принятия таких мер государство сразу подпадает под подозрение в нарушении им прав человека и должно доказывать, что эти меры полностью оправданы в контексте максимального использования государством имеющихся ресурсов<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> См.: Определение Конституционного суда РФ от 4 апреля 2006 г. № 89-О (Собрание законодательства РФ, 2006. № 23. ст. 2553); Определение Конституционного суда РФ от 18 июля 2006 г. № 317-О (<http://www.worklib.ru/laws/rf/pages/10005742.php>); Определение Конституционного суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 563-О (<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1681752/>); Определение Конституционного суда РФ (Собрание законодательства РФ, 2006 г. № 32. ст. 3585).

<sup>4</sup> См.: п.21 Замечаний общего порядка № 18 (2005) “Право на труд”; п.42 Замечаний общего порядка № 19 (2007) “Право на социальное обеспечение”; п.45 Замечаний общего порядка № 13 (1991) “Право на образование” Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам ([http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf)).

Конституционный суд РФ по этому поводу выработал принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства<sup>5</sup>, согласно которому государство, приняв на себя определенные публично-правовые обязательства, не может добровольно от них отказаться. Председатель Конституционного суда РФ В. Зорькин считает, что соблюдение этого принципа включает в себя обеспечение правовой определенности, разумной стабильности правового регулирования, недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемости законодательной политики [Зорькин, 2008, с. 175]. Из этого вытекает обязанность законодателя при изменении правового регулирования сохранять достигнутый объем защиты прав граждан.

Таким образом, принцип прямого действия Конституции РФ в области социально-экономических прав осуществляется опосредованно, через систему гарантий, закрепленных в отраслевом законодательстве. Постановление Пленума Верховного суда РФ “О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия” от 31 октября 1995 г. перечисляет случаи непосредственного применения судами Конституции РФ. В нем, в частности, записано, что непосредственно Конституция может применяться, “когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы и обязанности человека и гражданина и другие положения” [Бюллетень... 1996]. Поэтому, если в тексте конституционного закона сформулированы обязанности государства в области социальной политики или общие принципиальные положения, то судебной защите подлежат не они, а вытекающие из них конкретные нормы, закрепленные в текущем законодательстве. Исследователи полагают, что такое опосредованное осуществление конституционных норм также считается проявлением принципа прямого действия Конституции, поскольку “если на более высоком уровне конституционного регулирования нередко достаточно конституционных норм, то на другом уровне – в конституционных правоотношениях с участием граждан – часто необходима большая степень формальной определенности при установлении их прав и обязанностей, что обеспечивается посредством отраслевых норм. В последнем случае конституционные нормы, конкретизируясь в нормах соответствующих отраслей, действуют опосредованно” [Комментарий... 2009, с. 161].

Поэтому Конституционный суд РФ в ряде своих решений подчеркивал, что в этой сфере конституционное право шире конкретных субъективных прав; сущность права на социальное обеспечение проявляется в обязанности государства предоставить каждому, в случаях, указанных в конституции, такое обеспечение. Конституционное предписание о гарантировании права обязывает государство выполнять указанную функцию, в частности, путем создания соответствующего конституционного регулирования (“Российская газета”, 24 мая 2006).

Известно, что Европейский суд по правам человека, по общему правилу, не защищает социальные права и систематически отклоняет жалобы на недостаточный размер заработных плат, пенсий и пособий. Но эта практика не всегда характеризуется как однозначно негативная по отношению к правам второго поколения. Так М. Лобов обращает внимание на постепенный переход Европейского суда к более широкому толкованию положений Конвенции, во многих из которых можно усмотреть социальную направленность: “Сегодняшняя правовая ситуация уже не дает повода сомневаться в больших возможностях использования Страсбургским судом механизмов для защиты социальных прав” [Лобов, 2004, с. 259–369]. Впервые это было установлено в 1979 г. по делу Эйри против Ирландии. Суд пришел к выводу, что многие из “гражданских и политических прав, закрепленные в Конвенции, производят правовые последствия социального и экономического характера”, и поэтому “нет непроницаемой границы,

<sup>5</sup> См.: Постановление Конституционного суда РФ от 24 мая 2001 № 8-п (Собрание законодательства РФ. 2001. ст. 2059).

которая отделяет область экономических и социальных прав от сферы действия Конвенции” (<http://www.escr-net.org/docs/i/400936>).

Поэтому Суд может косвенно гарантировать это право при помощи других положений Конвенции: неполучение права на медицинскую помощь способно привести к нарушению права на жизнь, защита права на социальное обеспечение может трактоваться как защита имущества, и т.д. [Варламова, 2009, с. 28–29]. Так, в деле Бурдова против России Суд подтвердил свою давнюю позицию, согласно которой право на компенсацию, возникшее у заявителя – участника ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, подтвержденное соответствующими решениями национальных судов, может рассматриваться как собственность по смыслу ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции “в случае, если в достаточной мере установлено, что оно может быть юридически реализовано” (“Российская газета”, 4 июня 2002). Ранее Европейский суд заявлял о том, что “хотя право на пенсию как таковое не включено в Конвенцию, внесение регулярных взносов в пенсионный фонд может в определенных обстоятельствах рождать право собственности на выплаты из такого фонда” [Бюллетень... 2002].

Таким образом, поскольку многие из социальных прав создают “субъективное право, соблюдения которого можно требовать в суде” [Гомьен, Харрис, Зваак, 1998, с. 519], но обладают определенной спецификой, для их защиты важно иметь собственный юридический механизм, специально разработанные условия и принципы судебной защиты. Поэтому нельзя сказать, что социально-экономические права вообще не подлежат судебной защите, необходим учет специфики прав данного вида.

Одновременное закрепление прав человека разных видов породило проблему баланса между ними. На мой взгляд, в теории прав человека это главная проблема – совместимости и одновременной защищенности всех прав, входящих в систему прав человека. Права и свободы человека вообще не действуют изолированно друг от друга, между правами человека первого и второго поколений существует неразрывная связь.

В настоящее время все статистические данные говорят о том, что уровень соблюдения и защиты социально-экономических прав в России еще далек от приемлемого. Это вынуждает признать, что социальное государство, которое провозглашается в Конституции РФ, – лишь конституционный идеал. И пока не удалось создать универсальную систему социальной защиты, исследования в области социально-экономических прав человека будут востребованы не столько в качестве объяснительных теоретических концепций, сколько с целью разработки конкретных механизмов совершенствования взаимоотношений между человеком и государством.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Алексеев С.С. Право: азбука–теория–философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2009.

Бауринг Б. Долгий путь Великобритании к европейским стандартам прав человека: в авангарде и далеко позади // Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции РФ. М., 2002.

Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2002. № 6.

Варламова Н.В. Механизмы защиты социальных прав в рамках Совета Европы // Европейская социальная хартия: вызовы и реальность. М., 2009.

Гаджиев Г. Конституция: основные экономические права // Закон. Ежемесячное приложение к газете “Известия”. 2002. № 11.

Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998.

Гордон Л.А. Социально-экономические права человека: содержание, особенности, значение прав человека // Общественные науки и современность. 1997. № 3.

Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М., 2008.

*Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционно-правовые аспекты. СПб., 2003.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина и Л.В. Лазарева. М., 2009.

Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая. М., 2007.

Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2009.

*Лобов М.* Защита социальных прав в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод (практика Европейского суда по правам человека) // Вопросы применения норм международного права и стандартов Совета Европы в области судебной защиты прав и свобод человека. Барнаул, 2004.

*Маклаков В.В.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2006.

*Новгородцев П.И.* Право на достойное человеческое существование // *Новгородцев П.И., Покровский И.А.* О праве на существование. М., 1911.

*Покровский И.А.* Право на существование // *Новгородцев П.И., Покровский И.А.* О праве на существование. М., 1911.

Права человека на каждый день. Значение деятельности Совета Европы в сфере защиты прав граждан. Страсбург, 1996.

Права человека: учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2009.

*Путило Н.В.* Социальные права граждан: история и современность. М., 2007.

*Сафонов В.Н.* Конституция США и социально-экономические права граждан. М., 2007.

*Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2007.

*Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права. М., 1911.

*Эбзеев Б.С.* Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007.

© Н. Колотова, 2013