

УДК 349.3

Итяшева И. А., Стражевич Ю. Н.
Ityasheva I. A., Strazhevich Yu. N.

ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ: НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

GUARANTEES OF SOCIAL RIGHTS REALISATION: SOME THEORETICAL ASPECTS

В статье отражены особенности влияния общих гарантий на эффективность реализации социальных прав граждан. Обосновывается положение о том, что государство, которое руководствуется общими условиями своего развития, должно быть нацелено на определение того объема социальных прав, реализацию которого оно может гарантировать.

Обозначена позиция по вопросу о влиянии негативных факторов на реализацию социальных прав.

In the article the features of the general guarantees impact for the effective citizens' social rights realisation are described. The author substantiates the position that the state which is guided by the general terms and conditions of its development must be aimed at determining the volume of social rights, the implementation of which it can guarantee.

The position on the issue of negative factors influence on the social rights implementation is indicated.

Ключевые слова: социальные права, гарантии, государство, граждане.

Keywords: social rights, guarantees, government, citizens.

Исходя из понимания социальных прав, как прав, имеющих своей целью обеспечить достойный уровень жизни граждан, а также с учетом истолкования социальных прав как обязанности не только государства, но и граждан способствовать достижению данной цели, позволим себе говорить о том, что реализация социальных прав происходит не только путем прямого предоставления государством материальных благ гражданам. Граждане также должны содействовать реализации своих социальных потребностей. При этом государство возлагает на себя функцию гарантирования определенного минимума социальных прав или, иначе, минимальных стандартов достойного уровня жизни. Граждане же своими активными действиями должны брать на себя обязательства по обеспечению такого уровня жизни, который они сами считают для себя достойным.

Традиционно под гарантиями социальных прав понимаются положительно действующие общие условия и специальные, юридические средства, которые обеспечивают их фактическую реализацию, охрану и защиту.

Эффективность реализации социальных прав как процесса, регламентированного нормами права и обеспечивающего каждому человеку те блага, которые составляют суть социальных прав, пишет Е. Н. Хазов, определяется совокупностью различных условий (социальные, экономические, политические и т. д.) [13, с. 32].

Таким образом, общие гарантии в самом широком смысле можно определить как сформированные в соответствующем обществе условия экономического, политического, социального и другого характера, направленные на обеспечение реальной возможности осуществления прав личности. При этом указывается, что только наличие комплекса взаимосвязанных и взаимозависимых условий реально обеспечивает права и свободы личности [12, с. 46]. Действительно, особенно в проекции социальных прав чрезвычайно ощутима важ-

ность, а скорее даже определяющее значение таких общих гарантий. Следовательно, на государство возлагается обязанность создания данных благоприятных условий. В тоже время, учитывая реальные возможности государства, обусловленные конкретным его состоянием в определенный момент развития, общие гарантии могут иметь разную степень материализации. Например, советское государство с тоталитарным политическим режим имело обширную систему социальных прав за счет государства, не требуя от граждан самостоятельной инициативы в удовлетворении своих социальных потребностей. Такому положению вещей отвечала экономическая система страны в форме плановой экономики. Льготы, устанавливаемые в советском обществе, создавали систему иерархического потребления, не связанного с индивидуальными трудовыми усилиями [1, с. 15].

В то же время страны с демократическим режимом и рыночной экономикой сориентированы на создание таких экономических, политических и социальных условий, которые способствовали бы выработке у граждан осознания своих социальных потребностей и выбору путей их реализации своими силами. При этом государство признает наличие определенного круга социальных прав и содействует по мере возможности их воплощению.

Так, в ФРГ, как отмечает В. В. Невинский, государство играет активную роль в решении социальных проблем, треть расходов федерального бюджета идет на социальные нужды, но в то же время, как указывает Федеральный конституционный суд ФРГ, формирование социального государства не означает учреждение государства тотального благоденствия и не предполагает полностью управляемой и организуемой государством экономической системы. Государство стремится лишь к приблизительному распределению тягот между ним самим и гражданами и между отдельными гражданами. Согласно принципу социального государства, последнее должно обеспечивать человеку минимальный прожиточный уровень и нормальные условия существования на возмездной и безвозмездной основе [6, с. 179].

Подобные модели организации характерны для многих современных государств с рыночной экономикой. Данная тенденция получает определенное развитие и в нашей стране. При этом она не является определяющей при формировании социальной политики. Государство пока еще возлагает на себя обширный блок обязательств в сфере реализации социальных прав граждан и, как результат, не справляется с их исполнением. Однако жалобы граждан, требующих от государства выполнения принятых на себя обязательств, остаются неудовлетворенными, что демонстрирует практика деятельности Конституционного Суда РФ. Например, в 1999 г. в Конституционный Суд РФ Государственной Думой был направлен запрос о толковании положения ч. 1 ст. 41 Конституции РФ. Суд указал, что объем предоставляемой бесплатной медицинской помощи обусловлен имеющимися экономическими возможностями общества. Для дополнения гарантированного объема установленного базовой программой обязательного медицинского страхования разрешено предоставление медицинскими учреждениями платных медицинских услуг [11]. Вышеизложенное дает основание говорить о том, что в условиях рыночной экономики государство, в силу экономических условий, не только не предоставляет бесплатную медицинскую помощь, как это было возможно в условиях централизованной государственной экономики, но и не берется обеспечить в полном объеме право на медицинскую помощь, предоставляемую в рамках договора об обязательном медицинском страховании. Надо заметить, что подобное толкование объемов государственного содействия отражено и в других актах Конституционного Суда РФ. В частности, в определении 10 октября 2002 г. № 258-О указано: «Правовые основания предоставления социальной помощи, круг лиц, на которых она распространяется, ее виды и размеры устанавливаются законом (ст. 39, ч. 2 Конституции РФ), в том числе исходя из имеющихся у государства на данном этапе социально-экономического развития финансовых и иных средств и возможностей» [10].

Заслуживающей внимания с позиции определения роли государства в решении социальных вопросов представляется, утвержденная Правительством РФ Концепция долгосроч-

ного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. [7], поскольку данный документ достаточно ярко демонстрирует неопределенность российских властей в выборе модели социального государства. С одной стороны, в настоящем документе даны ориентиры на активное участие и обязательства государства в улучшении социальной жизни общества. При этом разработчики Концепции нацелены на предоставление очень широкого и объемного круга социальных благ, заявляя, что качество жизни россиян к 2020 г. достигнет показателей, характерных для развитых экономик. С другой же стороны, если обратиться к содержанию Концепции то можно увидеть, что так и не выработан разумный баланс распределения социальных обязательств между государством и гражданами. То есть государство не дает точных ориентиров в вопросе, в каком объеме оно гарантирует реализацию социальных прав, а в какой части граждане должны полагаться на собственные усилия по получению желаемых благ.

Например, в разделе Концепции, посвященном развитию здравоохранения, указано, что система здравоохранения пока еще не обеспечивает достаточность государственных гарантий медицинской помощи, ее доступность и высокое качество. Поэтому основной целью государственной политики в области здравоохранения на период до 2020 г. является формирование системы, обеспечивающей доступность медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки.

Выделяя приоритетные задачи в развитии системы здравоохранения, разработчики демонстрируют нелогичность в их формулировании и разрешении. Формулируя, например, что задачей является обеспечение государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи в полном объеме, здесь же закрепляют, что государственные гарантии должны быть конкретизированы в отношении видов, объемов, порядка и условий оказания бесплатной медицинской помощи. То есть, как видим, с одной стороны, гарантируется реализация полного объема медицинской помощи, однако, тут же поясняется, что объем бесплатной помощи не является абсолютным, поскольку будут предоставляться только уточненные виды помощи. Исходя из этого, следующей задачей авторы Концепции выделяют развитие как системы обязательного медицинского страхования, так и системы добровольного медицинского страхования. Однако никаких механизмов для решения задачи по развитию добровольного медицинского страхования (то есть стимулирование граждан к самостоятельности в сфере решения вопросов связанных с их здоровьем) в Концепции не предусматривается. Вместе с тем в отношении обязательного медицинского страхования указано на дальнейшее совершенствование минимального подушевого норматива, закладываемого в территориальные программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи.

Это положение еще раз подчеркивает то, что государство не берет на себя реализацию в полной мере социальных прав в сфере здравоохранения, подталкивая граждан к поискам самостоятельных путей реализации своих притязаний, в то же время не обозначая объема услуг гарантированно предоставляемого за счет государства.

В. Д. Зорькин, анализируя вопросы обеспечения социальных прав граждан со стороны государства, указывает, что по смыслу российской Конституции, социальная политика, основанная на принципе социального государства, – это произвольная по своей природе благотворительная деятельность, движимая нравственным чувством сострадания к социально незащищенным слоям. Конституционно-правовая обязанность государства – гарантировать и защищать социальные права на основе правовой справедливости, предполагающей правовую всеобщность и формальное равенство. При этом автор считает, что государство с помощью соответствующих механизмов корректирует исходное фактическое неравенство и создает для социально слабых субъектов равенство стартовых возможностей в пользовании правами.

Законодательное же ограничение более сильных субъектов позволяет не дать им преимущество за счет накопленных обществом ресурсов, нацеливая их на использование собственных усилий [5, с. 32–33].

Соглашаясь с мнением В. Д. Зорькина в том, что необходимо нацеливать граждан на использование собственных усилий, в то же время стоит с опасением относиться к убеждению, что «слабые» должны целиком обеспечиваться за счет государства, поскольку такая позиция приводит к существованию социального иждивения. Независимо от материального благосостояния любой гражданин должен осознавать, что забота о своем благополучии лежит на нем самом, а государство дает определенные возможности в его достижении, но они ограничены, поскольку аналогичные возможности должны быть предоставлены и другим согражданам.

Несомненно, экономические, политические, социальные и иные условия существования общества являются базовыми и общими гарантиями позволяющими реализовывать социальные права. Также несомненно и то, что государство должно стремиться к созданию и поддержанию наиболее благоприятной среды, поскольку она, в совокупности присутствующих в ней условий, и является общей гарантией любых прав гражданина, в том числе и социальных. Вместе с тем считаем, что государство, руководствуясь общими условиями своего развития, должно быть нацелено на определение только минимального объема социальных прав, то есть того объема, реализацию которого оно безусловно может гарантировать. Конечно, как акцентировалось ранее, минимальный объем социальных прав не является раз и навсегда определенным. При совокупности благоприятных факторов государство должно стремиться увеличивать данный минимум. Но в то же время государство не должно убеждать своих граждан, что оно всегда способно решать за них все проблемы, возникающие в социальной сфере. Гарантируя минимум, государство должно побуждать граждан заботиться о себе самостоятельно, создавая различные механизмы, способствующие этому процессу.

Е. Н. Хазов, рассматривая гарантии прав человека и гражданина, говорит о том, что степень эффективности реализации прав определяется комплексом социально-юридических факторов, подразделяемых на позитивные и негативные. По мнению автора, только позитивно воздействующие факторы выступают в качестве гарантий реализации права [13, с. 33]. На данное обстоятельство указывали ранее и другие ученые конституционалисты, в частности, Н. В. Витрук [2] особо подчеркивает, что под гарантиями прав понимаются положительно действующие условия и средства, негативные факторы не входят в число гарантий осуществления прав, свобод и обязанностей личности. Рассуждая подобным образом, Е. Н. Хазов констатирует, что негативные факторы (среди них автор выделяет, например, экологический кризис, рост преступности, войны и т. д.) препятствуют формированию системы гарантий прав. Полагаем, что подобная интерпретация сужает понимание сущности гарантий. Какие бы факторы не воздействовали на общество, государство должно стремиться к воплощению предоставляемых прав путем поддержания жизнеспособности системы их гарантий. Более того, появление негативных факторов должно подталкивать государство к разработке и закреплению новых механизмов, которые бы позволяли в полной мере гарантировать реализацию прав в существующих условиях. Данное положение применимо к любым правам, в том числе и социальным.

Например, в целях реализации права на жилище Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [9] предусмотрел возможность с помощью средств материнского (семейного капитала) погасить банковский кредит, предоставленный для приобретения жилья. Воспользоваться данным правом можно было только по истечении трех лет со дня рождения ребенка. В конце 2008 г. порядок реализации права был изменен, созданы более льготные условия, выражающиеся в отмене срока для перевода средств материнского капитала. В заключении Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей от 18 декабря 2008 г. № 3.6-12/31 на проект Федерального

закона № 141028-5 подчеркивалось, что данные изменения имеют целью в условиях экономического кризиса и роста процентных ставок по кредитам поддержать финансовое положение семей, имеющих детей, заключивших кредитный договор на приобретение жилья [4]. Мы не ставим под сомнение роль позитивных факторов в установлении и функционировании системы гарантий прав, равно как и безапелляционно не утверждаем о положительной роли негативных факторов. Оценить значение тех или иных факторов при установлении системы гарантий прав весьма непросто. В то же время мы приходим к выводу, что факторы как позитивные, так и негативные являются средой формирования гарантий.

Заметим, что исследователи обходят вниманием факторы, влияющие на систему формирования гарантий, не проводя границы между собственно гарантиями и объективной действительностью. Например, Л. Д. Воеводин пишет, что для успешного претворения в жизнь записанных в Конституции прав и свобод нужна благоприятная обстановка, которая складывается из множества факторов. Эти факторы должны обеспечивать благоприятный режим, среду для реализации прав и свобод [3]. При этом автор не поясняет, что стоит за понятием «множество факторов». В. И. Крусс [8] в рамках предложенной им теории конституционного правопользования также не касается оценки влияния и значения внешних факторов. В результате представляемая исследователями модель гарантий носит идеальный характер и основывается только на положительных факторах.

Однако, как уже было отмечено выше, негативные факторы нельзя назвать индифферентными при формировании системы гарантий прав, в том числе и социальных. Негативные факторы «подстегивают» государство к изменению существующей системы гарантий и появлению новых. Государство, взявшее на себя гарантии социальных прав, должно не отказываться от них, особенно в обстановке действия неблагоприятных экономических факторов, поскольку именно тогда наиболее ощутимы потребности граждан в обладании определенными социальными благами, становящимися для них труднодоступными. Собственно, и активная гарантирующая деятельность государства в этот период будет «демонстрировать не только приверженность государства общечеловеческим ценностям и гуманистическим идеалам, что характеризует качественное состояние государства, но и являться фактором, обеспечивающим социальную безопасность, стабильность развития общества».

Необходимо отметить, что в обстановке неблагоприятного внешнего воздействия происходит и мобилизация собственных усилий граждан, направленных на поддержание своего благосостояния. Часть граждан, осознавая, что государство в период кризиса неспособно брать на себя обязательства по удовлетворению истребуемого им объема материальных благ, возлагает на себя ответственность за достижения желаемых благ. Считаем, что государство должно всемерно способствовать данному процессу и не только в кризисные периоды, но и в периоды «социального благополучия». Тем самым, во-первых, уменьшается круг лиц, ожидающих и надеющихся целиком и полностью на государство как на опекуна, а во-вторых, наличие институтов и механизмов, предоставляющих возможность для самоудовлетворения своих потребностей, воспитывает в гражданах чувство гражданской ответственности и самостоятельности.

Литература

1. Великанов С. Е. Институциональное развитие системы социальной защиты в России : автореф. дис. ... канд. соц. наук. Новочеркасск. 2009. 19 с.
2. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М. : Норма, 2008. 448 с.
3. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособие. М. : Инфра-М ; Норма, 1997. 304 с.
4. На проект Федерального закона № 141028-5 «О внесении изменений в Федеральный закон „О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей“» : за-

ключение Комитета по вопросам семьи, женщин и детей от 18 дек. 2008 г. № 3.6-12/31 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Зорькин В. Права человека в контексте глобальной юриспруденции // Конституционное правосудие. Вестн. конф. органов конституц. контроля стран молодой демократии. 2009. № 1 (43). С. 25–43.

6. Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л. А. Окунькова. М. : Норма ; Инфра-М, 1999. 894 с.

7. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : утв. распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

8. Крусс В. И. Теория конституционного правопользования. М. : Норма, 2007. 752 с.

9. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей : федер. закон Рос. Федерации от 29 дек. 2006 г. № 256-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2007. № 1 (1). Ст. 19.

10. Определение Конституционного Суда РФ от 10 окт. 2002 г. № 258-О [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 1999 г. № 107-О [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Умиев А. И. Гарантии прав личности в конституционном праве Российской Федерации и международном праве: дис. ... канд. юрид. наук. СПб. 2006. 198 с.

13. Хазов Е. Н. Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России: дис. ... канд. юрид. наук. СПб. 1997. 209 с.