

## СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОБЕЩАНИЯ, ПОЖЕЛАНИЯ ИЛИ ПРИВИДЕНИЯ?

© 2010 г. И. А. Алебастрова<sup>1</sup>

Одним из определяющих направлений развития государств в XX в. стала социализация. Данная тенденция не могла не получить отражения в их конституциях. И не только потому, что, будучи важнейшим источником права каждой конкретной страны, конституция, как правило, чутко реагирует на наиболее значимые проблемы, с которыми данная страна сталкивается. Но также и потому, что проблема социализации имеет непосредственное отношение к конституционному идеалу обеспечения защиты слабого, “маленького” человека в обществе от таких элементов этого общества, которые значительно превосходят его по силе и мощи. На первом этапе мирового конституционализма главной опасностью для человека, его развития и самореализации было признано государство, в частности абсолютная монархия и бюрократический аппарат. Однако вскоре выяснилось, что угрозы человеку, причем не только его свободе, но и самой жизни, здоровью, достоинству исходят далеко не только от государства, но и от иных сил, доминирующих в обществе либо его части, по той или иной причине – материально, идеологически, технически или просто количественно. Такими силами явились капитал, преобладающие религиозные и национальные общности и др.

Как истинные продолжатели традиции защиты человека от подавления и угнетения со стороны “сильных мира сего”, заложенной “отцами-основателями” первых конституций, авторы конституций, принимаемых в XX в., принялись защищать человека от новых (а скорее – вновь осознанных) угроз. Таким образом, социализацию можно считать вторым крупным, при этом совершенно логичным, шагом на пути развития мирового конституционализма, означавшим обогащение конституционного идеала еще одной ценностью, ставшей базовой. О закономерности социализации убедительно свидетельствует то обстоятельство, что она разворачивалась рука об руку

с демократизацией прежде всего избирательного права, т.е. с развитием ценности исконно конституционной<sup>2</sup>. Сегодня считается общепризнанным, что демократические правовые государства не могут не быть также и социальными<sup>3</sup>.

Парадокс, однако, заключается в том, что главным инструментом защиты человека от его реальных и потенциальных угнетателей, угрожающих его моральному и материальному существованию, стало государство, что не могло не способствовать в большей или меньшей степени укреплению его власти, под знаменем предотвращения чего появились первые конституции. Как видно, социальный характер государства находится в некотором противоречии с его правовым и демократическим характером. И такой конфликт вовсе не является лишь умозрительным логическим противоречием теоретической конструкции. Об опасности, которую несет гипертрофирование социализации правам человека и демократическим ценностям, красноречиво свидетельствует появление в XX в. именно в русле тенденции социализации фашистских и социалистических государств – весьма социализированных, имевших подчас видимые результаты в плане повышения уровня жизни населения, т.е. в виде наличия “курицы в кастрюле каждой домохозяйки”, но осуществивших полный разрыв с изначальными ценностями конституционализма.

Одним из проявлений тенденции социализации государств и конституций в XX в. следует считать возникновение прав “второго поколения”, т.е. социальных прав человека. Важным же показателем сложности проблемы соотношения принципа социального государства с принципами государства демократического и правового как конкурирующих конституционных ценностей является разнообразие подходов конституций различных стран к регламентации социальных прав.

<sup>1</sup> Доцент кафедры конституционного (государственного) права зарубежных стран Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук.

<sup>2</sup> См.: Нуссбергер А. Развитие социальных прав на внутригосударственном и международном уровнях // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1. С. 107–108.

<sup>3</sup> См.: Зорькин В.Д. Социальное государство России: проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1. С. 47.

Конституционные социальные права – это признаваемые конституциями права человека на материальную, а иногда и духовную поддержку со стороны государства, реже – других лиц с целью обеспечения достойных условий его материального, физиологического и морального существования (право на отдых, жилище, охрану здоровья, материальное обеспечение, государственную защиту семьи, материнства и детства, благоприятную окружающую среду и т.д.).

Следует иметь в виду, что социальные права по сравнению с иными конституционными правами имеют чрезвычайно важные особенности. В то время как большинство конституционных прав можно условно охарактеризовать как права-действия (с учетом того, что бремя их осуществления и ответственность за его последствия лежат на самом правообладателе), социальные права следует определить как права-притязания, так как их реализация возможна лишь через деятельность других субъектов, чаще всего – государства. При этом в отличие от личных, экономических, а отчасти политических и культурных прав реализация прав социальных требует огромных финансовых затрат из средств государственного бюджета. Именно размер соответствующих бюджетных выплат, а далеко не только сам факт их наличия является определяющим индикатором существования или отсутствия в реальности социальных прав. Поэтому эффективность их реализации во многом зависит от уровня экономического развития государства, квалификации и моральных качеств законодателей и государственной бюрократии, состояния государственного бюджета, ложась на него весомой нагрузкой, и гораздо менее, чем других прав, – от воли обладателя права. В связи с этим гарантировать с полной уверенностью, что они будут удовлетворительно обеспечены законодательной и исполнительной ветвями власти, а тем более защищены властью судебной, вряд ли возможно. Отмеченную специфику социальных прав учитывают международно-правовые документы. Так, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. обязывает государства обеспечивать данные права “в максимальных пределах имеющихся ресурсов” (ст. 2). А Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., как и протоколы к ней, о социальных правах не упоминает вообще.

Так целесообразно ли с учетом этих особенностей признавать социальные права наравне с иными правами полноценным элементом ката-

лога конституционных прав и свобод человека и гражданина и соответственно фиксировать их в конституциях? Ведь конкретные суммы пенсий и пособий и даже их систему прописывать в конституциях вряд ли уместно ввиду подвижности обстоятельств, которые их определяют: это подрывало бы стабильность конституций. Такие суммы устанавливаются обычно законом. Между тем именно эти суммы определяют, как уже подчеркивалось, не только эффективность, но и саму реальность существования социальных прав. Мировая практика однозначного ответа на данный вопрос не дает.

Дело в том, что подходы к формулированию социальных прав, применяемые в конституциях различных стран, весьма разнообразны. Выбор авторами конституции конкретного государства какого-либо из них зависит от множества объективных и субъективных причин и может иметь множество прямых или косвенных, желательных и нежелательных последствий. В связи с этим разобратся в проблематике многообразия мировой практики в вопросах выбора подходов к конституционному формулированию социальных прав человека представляется весьма важным.

Все разнообразие таких подходов можно, впрочем, свести к трем. Первый – либеральный – заключается в том, что социальные права вообще или почти не получают отражения в тексте конституции. Такой подход был характерен для конституций первой волны и сохранился до настоящего времени в ряде действующих конституций, принадлежащих к разным поколениям (как и в Конвенции 1950 г.). Его придерживаются, например, конституции США 1787 г., Мальты 1969 г., в некоторой степени основные законы Австрии 1867 г. и ФРГ 1949 г., конституции Норвегии 1814 г., Люксембурга 1868 г., Швеции 1974 г., Боснии и Герцеговины 1995 г. Отчасти потому, что соответствующие конституции почти не содержат социальных прав, ограничиваясь лишь теми, что связаны со сферами семейных отношений и (или) образования, а некоторые из них – также общим указанием о социальном характере государства. Разделяет данный подход и конституционно-правовая доктрина Соединенного Королевства<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> В английских учебниках по конституционному праву в качестве конституционных рассматриваются права на физическую неприкосновенность и неприкосновенность частной жизни, свободы петиций, собраний, ассоциаций и высказываний, печати, информации, религии, но никогда – социальные права (см., например: *Bradley A.W., Ewing K.D. Constitutional and Administrative Law. L., 2007. P. 419–656;*

Выбор данного подхода, заключающегося в игнорировании конституциями социальных прав, может быть вызван различными причинами и, следовательно, подразумевать различное к ним отношение со стороны политической элиты. В Соединенных Штатах, например, доминирует подход, не признающий самого существования социальных прав. Социальная деятельность государства рассматривается в данной стране не как корреспондирующая соответствующим правам человека, а частично как жест его доброй воли и гуманизма, частично – вынужденный шаг политической элиты, на который ее толкает инстинкт самосохранения, т.е. как своеобразный товар, бонус, который элита предоставляет населению, побуждая его к поддержке ее на выборах<sup>5</sup>. В Соединенном Королевстве социальные права, существование которых признается, не считаются доктриной правами конституционной значимости, как не имеющими отношения к изначальной ценности конституционализма – защите человека от подавления его государством. На данную причину нежелательности упоминания социальных прав в тексте конституции в начале XX в. обращал внимание русский профессор Е.В. Спекторский. По его мнению, “конституция... должна содержать в себе законы об организации публичных властей, а также законы о публичных правах населения, ограничивающих эти власти... Вот собственно и все, что должно быть в писаной конституции... В настоящей конституции не должно быть никаких экономических законов. Как бы ни были важны экономические проблемы, как бы неотложно ни было их разрешение, оно должно быть сделано в порядке особого социального законодательства. И оно не должно осложнять собой конституции... Конституция обещает много, но далеко не все. Она не устраняет социальной борьбы, религиозной, классовой и иной... Она не производит социальных реформ”<sup>6</sup>. Невнимание же авторов Основного Закона Германии, ставшей на деле одним из самых социализированных государств мира, к социальным правам объяснялось несколькими причинами. Это и влияние конституционно-правовой мысли США, и неуверенность в возможностях государства их обеспечить в условиях чрез-

вычайно сложной послевоенной экономической ситуации, и опасение возрождения фашизма как режима, весьма социализированного.

Второй, противоположный, подход используется сегодня конституциями большинства стран мира и характеризуется тем, что социальные права регламентируются в них точно так же, как и права других видов. Они гарантируются встречными обязанностями государства и могут быть защищены в качестве конституционных в судебном порядке, в том числе посредством осуществления конституционного контроля. Таковы, например, действующие конституции Исландии 1944 г., Италии 1947 г., Дании 1953 г., Греции 1975 г., Португалии 1976 г., почти всех постсоциалистических, всех постсоветских и латиноамериканских государств. Именно такого подхода придерживается и действующая Конституция РФ. Социальные права имеют в ней значительный удельный вес. При этом никакой их специфики Конституция не подчеркивает.

Наконец, третий подход, промежуточный между первыми двумя, выражается в том, что социальные права прописываются в конституции, но соответствующие конституционные нормы не пользуются судебной защитой. Начало ему было положено Конституцией Ирландии 1937 г., содержащей особое структурное подразделение “Основные принципы социальной политики”. Формулировки данных принципов напоминают негативный подход к регламентации прав и свобод в Конституции США с той лишь разницей, что на государство не налагаются ограничения, а возлагаются обязанности по содействию реализации тех или иных интересов человека. Так, государство должно “способствовать благосостоянию всего народа, насколько это возможно”; проводить политику, обеспечивающую право граждан “посредством своих занятий... найти средства для разумного обеспечения своих домашних потребностей”, защищать население от “несправедливой эксплуатации”, охранять интересы “слабых слоев общества”, поддерживать, “когда это необходимо, слабых, вдовых, сирот и пожилых”; “прилагать усилия, чтобы силами и здоровьем работников не злоупотребляли и чтобы граждане из-за экономической необходимости не занимались тем, что не подходит для их пола, возраста и силы” (ст. 45). Как видно, приведенные формулировки являются юридически весьма неопределенными, что и отражает их характеристика как принципов. При этом данные принципы “предназначены быть общим руководством для Парламента. Их при-

*Alder J. Constitutional and Administrative Law. N.Y., 2007. P. 441–509; Loveland I. Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights. Oxford, 2006. P. 625–764).*

<sup>5</sup> См.: *Путило Н.В. Социальные права граждан: история и современность. М., 2007. С. 92–93.*

<sup>6</sup> Цит. по: *Конституционное право. Учебное пособие. Ч. II. Конституционно-правовая мысль XIX – начала XX в. Хрестоматия. М., 1994. С. 63–64.*

менение в законах должно быть исключительно заботой Парламента и не должно быть подсудно никакому суду”<sup>7</sup>.

Ирландскому примеру последовали авторы конституций целого ряда стран. Социальные права характеризуются в них как принципы политики государства, которыми обязан руководствоваться законодатель, но защитить которые в суде возможно только в пределах содержания законов (а не самой конституции). К их числу относятся, например, конституции Индии 1949 г., Испании 1978 г., Словакии 1992 г., Андорры 1993 г., Польши 1997 г., Албании 1998 г., Швейцарии 1999 г. Примыкают к данному подходу модели конституций Лихтенштейна 1921 г. (с последующими поправками), Нидерландов 1983 г., где соответствующие нормы сформулированы не как субъективные права человека, а как обязанности государства, а также Конституция Турции 1982 г., в которой сказано, что социальные права должны быть обеспечены государством с учетом экономических условий.

В Конституции Индии, например, социальные права (право на социальную, экономическую и социальную справедливость, право на достойные условия существования, на равную оплату за равный труд для мужчин и женщин, на защиту от эксплуатации, на бесплатное правосудие и правовую помощь, право на местное самоуправление, право на труд, образование и социальное обеспечение в случаях безработицы, старости, болезни, нетрудоспособности и в других случаях “незаслуженной нужды”, право на государственную поддержку материнства, право на прожиточный минимум, удовлетворительный уровень жизни и доступ к культурным ценностям, право работников на участие в управлении предприятиями, право представителей слабых слоев населения на государственную защиту, право на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду) включены в ч. IV “Руководящие принципы политики государства” и сформулированы в виде не субъективных прав, а долженствований, адресованных государству. Но такие долженствования “не могут осуществляться в судебном порядке” (ст. 37)<sup>8</sup>, а потому можно утверждать, что юридически они в качестве конституционных прав не обеспечены.

Конституция Испании помещает социальные права в третью главу первого раздела. Причем

раздел называется “Об основных правах и обязанностях”, а глава – “О руководящих принципах социальной и экономической политики”. В ней получили отражение такие институты, как государственная защита семьи, материнства и интересов детей, забота родителей о детях, содействие государства по обеспечению занятости, безопасных и гигиеничных условий труда, предоставлению всем работникам необходимого отдыха, право всех на социальное обеспечение, охрану здоровья, благоприятную окружающую среду, благоустроенное жилье, государственное содействие доступу всех к культурным ценностям, забота государства о сохранении культурного наследия, его содействие участию молодежи в политическом, социальном и культурном развитии, государственная защита потребителей, регулирование деятельности профсоюзов. Пункт 3 ст. 53 испанской Конституции устанавливает, что все перечисленные принципы могут защищаться судами лишь в соответствии с законами, которые их развивают, т.е. сами конституционные нормы судебной защитой не пользуются, а значит, юридического механизма защиты, а следовательно, и реализации не имеют<sup>9</sup>.

По сути, аналогичный подход используют конституции Словакии 1992 г., Польши 1997 г., а также Хартия основных прав и свобод 1991 г., действующая в Чехии. Хотя в них социальные права сформулированы именно как субъективные права человека, т.е. так же, как и конституционные права всех других разновидностей (а не как принципы), однако защищать свои социальные права их субъекты могут только в тех случаях, когда нарушен закон, но опять же не конституционные положения. Например, Конституция Словакии по этому поводу содержит оговорку о том, что осуществление ряда прав, в основном – социальных (на труд и осуществление экономической деятельности, на вознаграждение не ниже прожиточного минимума, на защиту от дискриминации на работе, на безопасные и гигиеничные условия труда, на отдых, на коллективные переговоры, на забастовку, на социальное обеспечение, на охрану здоровья, на государственную защиту семьи, на образование, на благоприятную окружающую среду и информацию о ее состоянии; а также на беспристрастный суд и возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов и должностных лиц публичной власти), допускается только в пределах, установленных законами,

<sup>7</sup> Конституции государств Европы / Под ред. Л.А. Окунькова. Т. 1. М., 2001. С. 814.

<sup>8</sup> См.: Конституции зарубежных государств. Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков. Изд. 5-е. М., 2006. С. 440.

<sup>9</sup> См.: Конституции зарубежных государств. Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков. Изд. 4-е. М., 2003. С. 237.

принятыми для реализации конституционных положений (ст. 51)<sup>10</sup>.

В соответствии с Конституцией Польши целый ряд провозглашенных ею социальных прав (на гарантированную законом минимальную оплату труда, на государственное содействие занятости, на государственную защиту семьи, лиц, имеющих физические и психические недостатки, а также потребителей, на экологическую безопасность, на жилище) также можно защищать только в пределах, определенных в законе (ст. 81)<sup>11</sup>.

Таким образом, конституции названных государств совершенно определенно признают, что социальные права не могут быть в этих странах юридически защищены от произвола законодателя. Они вообще не имеют прямого действия, а значит, юридической силы, приобретая характер лишь моральных пожеланий.

Трудно с полной уверенностью утверждать, какой из трех охарактеризованных подходов конституций к регулированию социальных прав является наиболее предпочтительным. При их оценке следует прежде всего определиться, целесообразно ли делать их предметом судебной защиты от бездействия или произвола законодателей? Отрицательный ответ на данный вопрос превращает социальные права в конституционные фикции. Положительный – не просто открывает судам доступ к правотворческой деятельности, в принципе им не свойственной, т.е. нарушает разделение властей, но и допускает их к распределению государственных средств, к “бюджетному крану”, что составляет самую сердцевину деятельности парламента и его старейшую функцию. Такая опасность проистекает из того, что подлинная, а не мнимая, декларативная защита социальных прав предполагает прежде всего принятие решений о конкретных денежных суммах, выделяемых на социальные цели из государственного бюджета.

Какое же из двух зол выбрать? Конституции, не упоминающие в своих текстах о социальных правах, в лучшем случае допускают их наличие только как прав отраслевых, прав законодательного уровня. Следовательно, в суде их защитить можно только от правоприменителей, нарушающих закон. Такие конституции правдивы и занимают совершенно четкую, определенную позицию по поводу роли парламента и судов в создании меха-

низма реализации и защиты социальных прав: решения самого парламента в части регулирования социальных прав оспаривать в суде недопустимо. В правдивости, недвусмысленности и последовательном проведении в жизнь принципа разделения властей заключаются основные достоинства данного подхода. Однако имеется и недостаток – ограничение роли конституции и судов в охране прав человека, а именно: его социальной защищенности государством.

Еще труднее оценить два других подхода конституций к регламентации социальных прав. Так, если понимать буквально их провозглашение в конституции в качестве классических конституционных прав человека, следует признать необходимость их судебной защиты в соответствии с принципом непосредственного действия норм конституции. Но это неизбежно создает опасность присвоения судами традиционно парламентарской “власти кошелька”, так как в каждом конкретном споре речь будет идти либо о конкретной сумме, либо о бездействии парламента. Если же за судами права защищать социальные права от законодателей не признавать, то конституционные нормы, их устанавливающие, неизбежно превращаются в юридические фикции, что, по существу, сближает данный подход с первым и усиливает к тому же правовой нигилизм в обществе.

Промежуточный подход к конституционной регламентации социальных прав тоже небезупречен. Он способствует “насыщению” текста конституции декларативными положениями, по сути, благими пожеланиями, тенденция к чему отчетливо проявилась в XX в. Такие положения не пользуются судебной защитой, а следовательно, не являются правовыми нормами в классическом смысле. Все большее увлечение авторов конституций такими принципами, увеличение их удельного веса среди конституционных установок небезопасны. Это выхолащивает юридическую сущность конституции и все больше ставит под вопрос возможности ее восприятия и реализации как правового акта. Автору этих строк уже пришлось высказывать свое негативное отношение к перенасыщению текстов конституций положениями, не рассчитанными на самореализацию, юридически неопределенными и очень условно поддающимися судебной защите<sup>12</sup>. Однако приме-

<sup>10</sup> См.: Конституции государств Европы / Под ред. Л.А. Окунькова. Т. 3. С. 124.

<sup>11</sup> См.: там же. Т. 2. С. 699.

<sup>12</sup> См.: *Алебастрова И.А.* Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 5–13.

нительно к социальным правам представляется, что это именно тот случай, когда прибегнуть к правовым принципам целесообразно: провозглашение в качестве принципов политики государства как наименьшее зло следует считать предпочтительным подходом к их регламентации. Такой подход избавляет конституции и от фиктивности, и от вторжения судов в сферу финансового правотворчества, т.е. от крайностей, которыми грешит признание социальных прав классическими конституционными правами. В то же время, напоминая о существовании социальных обязательств государства перед человеком, хотя бы даже в виде абстрактных принципов, данный подход превращает соответствующую деятельность государственных органов, а именно: правительства и парламента, в предмет если не юридической, то во всяком случае политической ответственности перед населением (проявляющуюся прежде всего, естественно, в ходе проведения выборов), активизируя настрой населения в данной сфере, т.е. выполняя важную мобилизационную функцию.

Что же касается судебной защиты социальных прав от законодателей, в первую очередь органами конституционного контроля, то и ее провозглашение конституционных прав в виде принципов полностью не исключает. Суды вправе и обязаны ее осуществлять лишь в самых очевидных и вопиющих случаях нарушения парламентом своей роли в социальном государстве<sup>13</sup>. Подобная запасная роль “тяжелой артиллерии”, используемой в судебной практике лишь в случаях величайшей необходимости, т.е. при невозможности (а может быть, и крайней нежелательности) применения классических правовых норм, характерна именно для правовых принципов, значительная часть которых получает письменное отражение в конституциях.

Следует отметить, что в целом судебная практика в большинстве современных государств развивается именно в русле отношения судов к социальным правам как к конституционным принципам. Общими чертами судебной практики в данной сфере являются, как видится, с одной стороны, активизация роли судов в защите соответствующих конституционных норм (несмотря на всю серьезность изложенных выше теоретических возражений против регламентации

социальных прав в конституциях)<sup>14</sup>; с другой – соблюдение судами неких самоограничений, сдержанности при рассмотрении соответствующих дел. Показательной в этом отношении является практика деятельности Федерального конституционного суда Германии, где укоренилась правовая позиция, в соответствии с которой в принципе объем социальных льгот должен определяться законом. Однако в силу конституционного принципа социального государства у законодателей существует обязательство, как неоднократно подчеркивал Суд, по обеспечению минимальных стандартов достойной жизни человека. Поэтому, хотя “социальное государство может быть, по существу, реализовано только законодательной властью.., однако случаи, когда законодательная власть без достаточных (хотя бы и по мнению индивида) оснований пренебрегла этой обязанностью, могут стать поводом конституционной жалобы”<sup>15</sup>. Именно на этом основании Федеральный конституционный суд вынес целый ряд решений в соответствующей области, исполнение которых требовало в том числе бюджетных затрат: о неконституционности законодательных ограничений количества человек, принимаемых в университеты в соответствии с прогнозируемыми экономическими потребностями страны; положений налогового законодательства в части его несоответствия прожиточному минимуму; законодательных норм, ограничивающих круг получателей пособий на детей лишь гражданами и иностранцами – резидентами ФРГ<sup>16</sup>.

Справедливости ради следует отметить, что доминирование в современной судебной практике отношения судов к социальным правам как к конституционным принципам прослеживается независимо от того, как они на деле сформулированы в конституции конкретной страны. Как верно заметила немецкая исследовательница А. Нуссбергер, “парадоксально, но между количеством социальных прав, освященных конституцией, и влиянием практики соответствующего конституционного суда на социальную политику этого государства корреляции нет”<sup>17</sup>. Представляется, что то же самое можно сказать и о подходе конституций к модели регламентации социаль-

<sup>13</sup> См.: Люббе-Вольфф Г. Принцип социального государства в практике Федерального конституционного суда Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1. С. 69.

<sup>14</sup> См.: Гаджиев Г. Судебная концепция конституционного принципа социального государства в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 51. С. 54.

<sup>15</sup> Люббе-Вольфф Г. Указ. соч. С. 69, 72.

<sup>16</sup> См.: там же. С. 72–74.

<sup>17</sup> Нуссбергер А. Указ. соч. С. 112.

ных прав. Значение такой модели не стоит преувеличивать. Следует согласиться с профессором сравнительного конституционного права из Венгрии Р. Уитц в том, что “возможность защиты социально-экономических прав зависит не столько от того, как сформулированы соответствующие конституционные положения”, сколько от желания судов воспринимать такого рода жалобы как обеспеченные конституцией<sup>18</sup>.

Но раз это так и при этом в большинстве современных государств суды весьма ответственно относятся к своей роли в обеспечении реализации конституционных прав, то закономерно возникает вопрос: действительно ли важна проблема выбора модели регламентации социальных прав? Представляется, что важна. Дело в том, что при наличии уже отмеченной некоторой общности судебной практики в социальной сфере степень судебного активизма в данной области в различных государствах неодинакова. И в некоторых из них она находится в опасной близости к той черте, за которой суды получают доступ к политической деятельности по распределению средств государственного бюджета, т.е. функции, им не свойственной, за которую они сами никакой ответственности не несут. Особенно активистской в социальной сфере, по наблюдениям некоторых исследователей, является практика Верховного суда Индии, а также конституционных судов Венгрии и ЮАР<sup>19</sup>.

Весьма интересную информацию к размышлению в этом отношении дает практика Конституционного Суда РФ. В принципе он признает степень реализации социальных прав прерогативой законодателя. Например, в его Определении от 15 февраля 2005 г. по жалобе гр. П.Ф. Енборисовой отмечено, что законодатель обладает достаточной свободой усмотрения при определении правовых оснований, условий и размеров пенсий. Но, вместе с тем, законодатель должен соотносить принимаемые решения с конституционными принципами пенсионного обеспечения, прежде всего принципом правового государства, и действовать в рамках международно-правовых обязательств Российской Федерации<sup>20</sup>. Представляется, однако, что Конституционный Суд РФ в социальной сфере проявляет заметно большую активность по сравнению, например, со своими немецкими

коллегами. При этом в целом такая активность оценивается населением и юридической наукой положительно. Эффективную защиту Конституционным Судом РФ социальных прав граждан ряд российских правоведов склонны считать (и весьма справедливо) его главным достижением<sup>21</sup>. Именно в данной сфере в отличие, например, от области защиты политических прав граждан Конституционному Суду удается демонстрировать свою самостоятельность. В ряде постановлений он признавал противоречащими Конституции РФ не только законодательные ограничения социальных прав граждан какими-либо условиями или обстоятельствами получения выплат из государственного бюджета (например, оплату временной нетрудоспособности безработным гражданам – 30 календарными днями; приостановление выплаты трудовой пенсии на время нахождения пенсионера в месте лишения свободы; лишение права на получение пенсии лиц, выехавших на постоянное место жительства за пределы РФ)<sup>22</sup>, но и конкретные суммы выплат, осуществляемых гражданами в бюджет или, наоборот, государством гражданам и имеющих социальную направленность. Так, в Постановлении от 24 февраля 1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 1 и 5 Федерального закона “О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости населения РФ и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 г.” от 5 февраля 1997 г.<sup>23</sup> Конституционный Суд РФ признал суммы страховых взносов, установленные упомянутым Законом, имеющими чрезмерный характер, что неоправданно ограничивает права отдельных категорий граждан (адвокатов, нотариусов, индивидуальных предпринимателей) и нарушает принцип равноправия, противоречит тем самым ст. 19 и 55 Конституции РФ. Аналогичную позицию Конституционный Суд РФ занял в Постановлении от 23 декабря 1999 г. В постановлении от 22 марта 2007 г. по делу о проверке конституционности положения ч. 1 ст. 15 Федерального закона “О бюджете фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 г.” в связи с жалобой гражданки Т.А. Баныкиной<sup>24</sup> Конституционный Суд РФ постановил признать норму о максимальном размере пособия по беремен-

<sup>18</sup> См.: Уитц Р. Великие обещания перед лицом больших надежд: социально-экономические права в практике венгерского конституционного правосудия // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1. С. 78.

<sup>19</sup> См.: Нуссбергер А. Указ соч.

<sup>20</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 16. Ст. 1479.

<sup>21</sup> См.: Малеев Н.М. Значение правовых принципов в охране прав граждан // <http://koroboff.spb.ru>.

<sup>22</sup> См.: Конституция РФ в решениях Конституционного Суда России. М., 2005. С. 237–263.

<sup>23</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1242.

<sup>24</sup> См.: Росс. газ. 2007. 30 марта.

ности и родам, установленную законодательством и составляющую на момент рассмотрения дела 16 125 руб., не соответствующей Конституции РФ, так как она несоразмерно ограничивает размер пособия по беременности и родам для застрахованных женщин, чей средний заработок превышает предусмотренную в ней предельную сумму.

Как видно, Конституционный Суд признает противоречащими Конституции РФ конкретные денежные суммы, считая их завышенными или заниженными, что приводит, по мнению Суда, к чрезмерному финансовому обременению отдельных категорий граждан и нарушению конституционного принципа равноправия. Трудно судить о фактической целесообразности позиции Суда в каждом из описанных случаев. Дело – в принципе. Не берет ли на себя Суд бремя принятия политических решений и не обнаруживает ли тем самым склонность к подмене парламента? Конечно, он не устанавливает сам конкретных сумм вместо тех, которые он признал неконституционными. Это делает Федеральное Собрание в процессе приведения норм, признанных неконституционными, в соответствие с Конституцией РФ. Но существуют ли гарантии того, что при логическом развитии проявившейся тенденции следующим шагом Суда не станет установление им таких сумм либо их нижних и (или) верхних пределов, связывающим парламент? Это и будет означать появление ручейка, по которому политическая власть станет перетекать от парламента и правительства к судам.

Таким образом, на примере Российской Федерации можно видеть, что формулирование социальных прав как классических, т.е. в полной мере пользующихся судебной защитой вплоть до конституционного контроля, в определенной степени (которую, разумеется, не стоит преувеличивать) способствует повышению нормотворческой и политической роли судов. Повышение же такое в настоящее время приобрело, по мнению ряда как российских, так и зарубежных исследователей, характер тенденции, имеющей и иные проявления и ломающей привычную схему разделения властей, основанную на идее представительного правления<sup>25</sup>. Следовательно, ответ на вопрос о

наилучшем подходе к конституционному формулированию социальных прав надо искать в русле исследования более общей проблемы оптимального соотношения ветвей власти в современный период. При этом до тех пор пока неопровержимые аргументы в пользу существенного преобразования такого соотношения, а также относительно пределов таких преобразований не обоснованы, привычную схему разделения властей, которая в общем и целом работает, разрушать, думается, не стоит. Сохранению же ее в наибольшей степени способствует провозглашение в конституции социальных прав в виде принципов политики государства – подход, не провоцирующий суды на усиление их чрезмерной активности в сфере защиты социальных прав и в то же время не исключающий такой защиты, а также совершенно определенно делающий социальные права предметом политической ответственности парламента перед населением.

Следует, однако, иметь в виду, что данный вывод является во многом абстрактным. При выборе того или иного подхода к формулированию в конституции социальных прав применительно к каждой конкретной стране на конкретном этапе ее развития необходимо учитывать не только высказанные выше общие соображения, но и особенности страны – и исторические, и ситуационные. Например, в соответствии с широко признанным в конституционной доктрине многих стран принципом веры и доверия, предполагающим объективную стабильность правового статуса человека и субъективную уверенность населения в такой стабильности, недопустимо без очевидных для обывателя (а не только для специалистов в соответствующей сфере) и очень веских причин ограничивать людей в правах, а тем более лишать их прав, которые однажды были признаны в правовых нормах: то, что однажды было дано, воспринимается как принадлежащее по праву<sup>26</sup>. Поэтому сохранение в действующей Конституции РФ социальных прав в качестве классических основных прав представляется совершенно обоснованным. В течение социалистического периода развития нашей страны люди привыкли к высокому уровню социальной защищенности, который ассоциировался в том числе с широким кругом конституционно провозглашенных социальных прав. Поэтому не признавать их в новой Конституции или признавать с оговорками было бы скорее всего политической ошибкой. Даже, не-

<sup>25</sup> См.: *Страшун Б.А.* Некоторые перспективы конституционного права в эру глобализации. // *Argumentum ad iudicium*. ВЮЗИ – МЮИ – МГЮА. Труды. Т. 1. М., 2006. С. 179–180; *Верецагин А.Н.* Судебное правотворчество в России. Сравнительно-правовые аспекты. М., 2004. С. 19–24; *Шайо А.* Возможности конституционного контроля в сфере социальных прав // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2007. № 4. С. 46; *Bellamy R.* *Political Constitutionalism*. Cambridge, 2007.

<sup>26</sup> См.: *Экштайн К.* Принцип веры и доверия // *Вестник публичного права*. 2004. № 4. С. 3–6.

смотря на то что в изменившихся условиях в силу различных объективных и субъективных причин эти привычные права-обещания на деле еще на рубеже 80-х – 90-х годов превратились в права-привидения, открытое объявление их всего лишь правами-пожеланиями вызвало бы социальную апатию и разочарование, подозрение граждан в том, что власть создает правовые основания для того, чтобы не заниматься их проблемами.

Не будем забывать, что, по меткому выражению выдающегося английского конституционалиста XIX в. У. Беджгота, всякая конституция помимо “рационального” (rational) элемента должна иметь

элемент “величественный” (dignified)<sup>27</sup>. Последний призван воздействовать на сознание (а то и на подсознание) сограждан, мало разбирающихся в хитросплетениях организации и процедуры, наполняя их чувствами оптимизма и самоуважения. Правильное определение соотношения этих двух элементов – немаловажная задача авторов каждой конкретной конституции. В полной мере это относится и к выбору модели конституционной регламентации социальных прав человека.

---

<sup>27</sup> См.: *Bagehot W. The English Constitution. Oxford, 2001. P. 39–43.*