

Секция 4

СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЦЕННОСТЬ МИРОВОГО КУЛЬТУРНОГО РАЗВИТИЯ

Руководители секции:

- О. Т. БОГОМОЛОВ академик РАН, почетный директор Института международных экономических и политических исследований РАН, доктор экономических наук, профессор
- Г. А. ГАДЖИЕВ судья Конституционного Суда РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, почетный доктор СПбГУП
- Г. М. РЕЗНИК президент Адвокатской палаты г. Москвы, заведующий кафедрой адвокатуры Академического правового университета при Институте государства и права РАН, кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ
- В. Е. ЧУРОВ председатель Центральной избирательной комиссии РФ, профессор СПбГУП
- Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО иностранный член РАН, академик Национальной академии наук Украины, директор Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, доктор юридических наук, профессор

Н. В. Витрук¹

СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ И ПУТИ ФОРМИРОВАНИЯ

Теория и практика демократического правового государства в западных странах развивалась в направлении формирования социального государства («государства всеобщего благоденствия», “welfare state”). В государствах с традиционной демократией был накоплен достаточно большой опыт в разработке социальной политики и ее реализации, в признании и обеспечении социальных прав граждан. Известные (подчас существенные) социальные достижения в провозглашении социальных и культурных прав на конституционном уровне и в реальном их гарантировании имели место в СССР и иных социалистических государствах (отсутствие безработицы, бесплатное здравоохранение, образование, система государственных пенсий и иных социальных пособий для многодетных семей, женщин, лиц с ограниченными физическими возможностями и т. д.). Многие политики и ученые на Западе признают, что Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах был принят под воздействием достижений социальной практики СССР и других социалистических государств.

В современном мире вокруг социально-экономических и культурных прав человека и гражданина продолжается оживленная дискуссия, являются ли они такими же защищаемыми государствами, как политические и гражданские (личные) права, либо они признаются и гарантируются в реализации и защите по воле конкретного государ-

ства при наличии у него достаточных социально-экономических возможностей. Общей закономерностью в современном обществе является усиление внимания к социальным аспектам деятельности демократического правового государства, к социальным правам личности, к разработке эффективных программ социальной политики и ее реализации. В этом же направлении постепенно, хотя и медленно, развиваются и государства посткоммунистического и постсоветского пространства. Опросы общественного мнения показывают, что первостепенное значение в настоящее время граждане в этих странах придают экономическим и социальным правам.

В части 1 ст. 7 Конституции РФ провозглашено: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Приведенная конституционная формула означает не что иное, как конституционную цель и конституционный принцип, общенациональный проект по реализации конституционной установки о том, что в соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства. Положение, содержащееся в части 1 ст. 7 Конституции, находит конкретизацию, развитие и гарантирование в последующих статьях Конституции РФ. К ним можно отнести следующие конституционные установления: достоинство личности охраняется государством (ч. 1 ст. 21); все равны перед законом и судом (ч. 1 ст. 19); государство гаран-

¹ Заведующий кафедрой конституционного права Российской академии правосудия (Москва), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, судья Конституционного Суда РФ в отставке.

тирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от имущественного и должностного положения, места жительства и других обстоятельств (ч. 2 ст. 19); мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации (ч. 3 ст. 9). В соответствии с ч. 2 ст. 7 Конституции РФ в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (см. также ст. 38–41 Конституции РФ). Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), на получение бесплатного образования (ст. 43), каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научно-технического и других видов творчества, преподавания (ст. 44).

Научно-технический прогресс не только приносит человечеству блага, но и связан с последствиями социального или иного характера (рост безработицы, неполная занятость, постоянная необходимость повышения знаний, профессиональной подготовки и др.). Современные государства адаптируются к условиям динамичного развития мировой и национальной экономики, процессов глобализации, оказываются перед необходимостью экономических и социальных реформ. В зарубежных государствах прослеживается тенденция перехода к модели «активного социального государства», приспособлявая его к стремительно развивающемуся технологическому инновационному развитию, к новым вызовам в современном мире. Эти цели непосредственно связаны с возрастанием гуманистических начал социального правового государства, его нравственной направленностью, что позволяет обеспечить возможность самостоятельно решать свою судьбу, в полной мере раскрыть свой творческий потенциал. Господствующие элиты, олигархические кланы не заинтересованы в расширении социальной деятельности государств, а ученые и политики, обслуживающие их, внедряют в общественное сознание мысль, что социальное неравенство — естественное условие, необходимый спутник поддержания и развития рыночной экономики. Однако такая идеологическая установка и политика ведет к замедлению, торможению в развитии экономики, к росту социальных противоречий и катаклизмов, к неустойчивому развитию общества, политической системы общества, к подрыву гражданского мира и согласия. Осознавая это, Евросоюз взял на вооружение теорию и практику поиска гармоничного экономического и социального развития, инвестирования в человеческий капитал, сочетания рыночных отношений с государственной поддержкой слабо защищенных в социальном отношении граждан. Целями такой политики являются обеспечение для всех равенства реальных шансов и возможностей, укрепление социальной солидарности, единение гражданского общества вокруг конституционных ценностей, преодоление социального отчуждения, недо-

пустимого в цивилизованном обществе неравенства, дискриминации, маргинализации части населения. Ставится задача содействовать занятости, бороться с бедностью, примирить социальный прогресс с охраной окружающей среды, быть ответственными перед детьми и молодежью, будущими поколениями. Глобальный финансово-экономический кризис создал большие трудности в поддержании активной социальной политики государств ЕС, что потребовало с их стороны усиления координации и взаимной финансовой и иной помощи. В конечном счете ставится задача перехода от минимальных стандартов социального благополучия к принципу социального качества, универсальной социально-экономической безопасности¹.

Социальное демократическое правовое государство в России — это конституционный, общенациональный проект, для реализации которого необходимы гигантские усилия, совместные действия государства, гражданского общества, бизнеса и всех граждан в течение длительного периода времени. Не все благополучно в социальной практике в Российской Федерации. Государственное и политическое руководство постоянно подчеркивает, что реформы и модернизация — это средство решения давно назревших проблем в экономике и в социальной сфере, имеют своей главной целью улучшение жизни населения, каждого человека. В послании Президента РФ Д. А. Медведева 2010 года в обрисованной им политической стратегии акцент сделан на модернизацию, на переход к качественно новому этапу социальной деятельности российской государственности.

Актуальнейшей, острейшей задачей современной социальной политики и практики остается борьба с бедностью и нищетой многочисленного слоя населения, преодоления резкого различия в имущественном положении. В России расслоение общества на бедных, включая большой слой маргиналов, и богатых, весьма богатых, которые цинично демонстрируют свой праздный образ жизни, превысило предельно допустимые нормы для развитых стран в десятки раз. В результате проведенных «шоковых» реформ их плодами пользуются не более четверти населения страны, а половина населения по-прежнему ведет борьбу за выживание.

В послании Президента РФ Д. А. Медведева 2010 года одной из стратегических целей названа государственная забота и поддержка детей, подростков, молодежи, положение которых не может удовлетворить современное гражданское общество. В России 2 млн подростков неграмотны; уже к первому классу школы сложности со здоровьем выявляются почти у трети детей, отклонения по здоровью имеют две трети подростков; на начало года в очереди в детские сады стояло 1 684 тыс. детей; более 700 тыс. детей

¹ См.: Лукашева Е. А. Европейские модели социального качества: параметры модернизации социального государства // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства : материалы II Междунар. науч.-теоретич. конф. М., 2010. С. 27–42.

являются сиротами; 130 тыс. подростков остаются вне семейной заботы; для 545 тыс. детей-инвалидов не создана соответствующая инфраструктура; в 2009 году от преступных посягательств пострадали более 100 тыс. подростков и школьников.

Президент РФ Д. А. Медведев предложил ряд мер по исправлению негативной ситуации в социальной сфере, в частности в положении детей, подростков и молодежи, предусмотрев включение в этот процесс не только федеральной власти, но и региональных властей и муниципальных образований. Так, он ориентирует региональные и муниципальные власти на предоставление бесплатно молодым и многодетным семьям земельных участков для строительства домов или дач, на развитие программы «Родового сертификата», национального проекта «Здоровье», на использование «материнского капитала» на погашение ипотеки и займов, на установление регионального «материнского капитала», введение налоговых льгот, на реализацию программы реконструкции старых и строительство новых детских садов, на создание семейных детских садов, оказание помощи приемным семьям, на оплату расходов выпускников детских домов за посещение подготовительных курсов в системе высшего и среднего профессионального образования. Местные власти могли бы более активно участвовать в реализации государственной программы «Доступная среда» по созданию инфраструктуры для людей с ограниченными физическими возможностями, в реализации президентской инициативы «Наша новая школа». Приоритеты политики в положении детей, подростков и молодежи — это формирование и развитие ценностей здорового образа жизни, патриотического воспитания (развитие поисковых отрядов, экологических организаций по охране природной среды и др.). В решении названных задач и в реализации социальных программ активную позицию должны занять гражданское общество и бизнес. Необходимо развивать и укреплять частно-государственное партнерство.

Выполнение социальных программ находится в прямой зависимости от поступлений в бюджет, от поисков новых каналов такого поступления. Господствующая государственно-политическая элита, признавая незыблемость проведенной несправедливой, криминализированной приватизации, отрицает всякую возможность национализации ряда отраслей производства, отказывается вводить прогрессивный налог на доходы, получаемые олигархическим капиталом даже в условиях финансового и экономического кризиса, в то время как растет число миллиардеров. Нельзя же серьезно воспринимать слова премьер-министра В. В. Путина, когда он убеждает оппонентов, что практика прогрессивного налога у нас уже была, но она не оправдала себя потому, что налоговая служба плохо работала. В ряде Скандинавских стран, где проводится эффективная социальная политика, налогообложение построено так, чтобы исключить возможность получения сверхприбылей (Норвегия, Швеция). Размер социальных расходов в этих странах сопоставим с объемом ВВП в России и других странах с переходной экономикой.

Правительство увеличивает размеры пенсий, иных социальных пособий на мизерные суммы, но и эти «добавки» сразу же поглощаются ростом цен, инфляцией. Значительная часть пенсий уходит на оплату услуг ЖКХ; пенсионеры, ветераны войны и труда, люди старших поколений, создававших народное богатство, как были в разряде бедных, так ими и остаются. Развитая, сильная экономика позволяет смелее перераспределять доходы, не ущемляя существенно свободу, автономию и права собственников. Экономика в России нестабильна, рост производства незначителен, все еще нет твердой правовой основы либо она не соблюдается. Теневая экономика, мошенничество, коррупция на всех уровнях власти, нецелевое использование и прямое хищение бюджетных средств и многие другие негативные явления и факторы в жизни страны душат нормальное экономическое развитие, не дают возможности сделать ощутимые для всего населения меры социального характера (увеличить зарплаты, установить достойные пенсии, пособия на детей и т. д.). Все еще проблематичным является развитие малого и среднего бизнеса, формирование многочисленного среднего класса.

Важным направлением в социальной сфере является повышение социальной ответственности капитала, укрепление союза государства, предпринимателей, работников и профсоюзов. Большую ошибку допустили авторы Трудового кодекса РФ, отказавшись от социально-правовой категории трудового коллектива, как это было и культивировалось в советское время. Но это не означает, что их фактически нет в организациях и объединениях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, которые одновременно выступают в качестве трудовых коллективов, функционирующих на принципах социального партнерства, социальной солидарности и общественной пользы. При всем различии интересов работодателей и наемных работников у них есть и совпадающие интересы, составляющие основу для формирования трудового коллектива. Устойчивое развитие общества и демократического правового государства без социальных катаклизмов, взрывов и социального напряжения возможно лишь при условии социальной ответственности бизнеса и осуществляющих его работодателей. Работодатели и работники как члены единого трудового коллектива имеют взаимные права и обязанности и взаимную ответственность. Функционирование трудового коллектива, взаимные права и обязанности работодателя и работника регулируются на основе сочетания государственного и договорного начал и обеспечения социального партнерства. Статус члена трудового коллектива является корпоративно-правовым. Работодатели и работники связаны взаимными правами и обязанностями, взаимной ответственностью в их реализации и защите. Трудовой коллектив формируется путем соглашения между работодателем и работниками на основе коллективного договора, с соблюдением принципов социального партнерства. Работ-

ники могут иметь своих представителей в управлении организацией, реализуют право на объединение, включая право на создание профессионального союза. Работодатель и работники создают из своих представителей рабочие органы — комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, по разрешению индивидуальных трудовых споров, примирительные комиссии по разрешению коллективных трудовых споров и др. Необходимо активизировать деятельность профсоюзов в защите социальных прав работников — членов трудовых коллективов, в развитии производственной демократии, в возможной реализации права на забастовку, социального диалога.

Качество политической системы общества является средством и условием качества жизни людей. В государствах с традиционной, устоявшейся демократией развитое гражданское общество стоит на страже социальной справедливости, проявляет заботу о социально незащищенных людях, о создании достойных условий жизни для всех, а не только для избранных. Гражданское общество состоит из свободных объединений людей по интересам (политические партии, общественные объединения, религиозные организации, медийные объединения и информационные системы, организационно-правовые формы гражданской инициативы, семья и др.), которые действуют инициативно в целях обеспечения достойного уровня жизни и свободного развития каждого человека. В России еще не сформировалось надлежащее гражданское общество, не произошла перестройка общественного, группового и индивидуального сознания. В результате отсутствует консолидация общества и государства, а включение институтов гражданского общества в решение социальных задач остается проблематичным. Решение социальных проблем возможно лишь в условиях подлинной демократии, гражданской активности всех социальных слоев и групп общества. Явно просматривается тенденция отчуждения публичной власти от основной массы населения. Миллионы граждан не ходят на выборы, не доверяют организаторам в честности их проведения, в объективности деятельности избирательных комиссий и судов. На последних выборах в представительные (законодательные) органы государственной власти и в органы местного самоуправления за правящую партию (как в советское время!) были прямо пропорциональны использованию «административного ресурса», что вызвало протест представителей других партий и общественности. Президент РФ Д. А. Медведев, выступая по итогам выборов, вместо осуждения такой практики пытался ее защитить, сославшись на небольшое количество жалоб о нарушениях избирательного законодательства в избирательные комиссии и суды, большинство которых было отклонено. Хорошо известно, что о реальном положении дел следует судить не по количеству поступивших жалоб. Необходимо усиление контроля общественности за властью, а в необходимых случаях — давление на власть. Преодоление гражданской индифферентности — одна из

актуальных задач в решении активной социальной политики государства. Возможность отстаивать свои права индивидуально и коллективно — важнейшее средство в решении социальных проблем, воздействию на государственную власть, предотвращении произвола должностных лиц.

Формирование гражданского общества и стимулирование становления институтов демократии на конституционно-правовой основе включает развитие законодательного регулирования данной сферы общественных отношений в целях обеспечения свободы слова, возможности критики публичной власти и ее должностных лиц, установление прозрачных, четких и простых каждодневных отношений государственных органов и граждан, совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг на новой технологической основе, активное подключение к оказанию социальных услуг некоммерческих организаций. Развитие, политическая конкуренция на выборах в городских округах и муниципальных районах с численностью депутатов не менее 20 человек сделает политические партии ближе к повседневной жизни населения, повысит реальную правовую защищенность гражданского общества от незаконного, произвольного вмешательства государства в деятельность субъектов гражданского общества, в установлении общественного контроля за государственной властью в выполнении ею своих социальных обязательств, в несении ответственности за их невыполнение.

В совершенствовании правового регулирования поддержки, охраны и защиты материнства, детства и семьи, охраны здоровья и оказания медицинской помощи, социального обеспечения и самой правоприменительной практики в направлении его конституционализации положительную роль играет Конституционный Суд РФ, конституционные и уставные суды в субъектах Российской Федерации. Правовую защиту социальных прав осуществляют и суды общей юрисдикции.

Отсутствие либо слабое обеспечение социальных прав деформирует всю систему прав и свобод человека и гражданина, ведет к политической апатичности, к неверию в авторитет и силу государства. Существует и обратная связь. Недостаточная обеспеченность экономических и политических прав и свобод, отсутствие эффективных юридических средств их защиты ведут к снижению уровня реализации социальных прав граждан.

В формировании социального правового государства, в соблюдении, обеспечении и защите социальных прав в России следует учитывать региональные аспекты. Обеспечение и реализация социальных прав граждан зависит от действия как федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Регионы в России отличаются (подчас весьма существенно) по социально-экономическим показателям, имеют особенности по национальному и конфессиональному составу, по своим традициям

и обычаям. Многие субъекты Российской Федерации являются дотационными, не имеют достаточной финансовой базы и не могут самостоятельно в должной мере реализовывать общенациональные проекты, федеральные и региональные социальные программы. Жесткая и избыточная централизация в федеративных отношениях ведет к сужению прав субъектов Российской Федерации и прав местного самоуправления, прежде всего в сфере социальных отношений. Во многих случаях передача полномочий по осуществлению социальной политики на уровень субъектов Российской Федерации и местного самоуправления осуществляется без создания соответствующей финансово-экономической основы. В Российской Федерации сложилось крайне неравномерное распределение финансовых ресурсов по регионам. Допускается излишний централизм доходов в вышестоящих бюджетах, а бюджетные средства подчас расходуются неэкономно либо разворовываются. В социальной сфере не изжито издевательство и казнокрадство. В свете социальной политики, определенной посланием Президента РФ Д. А. Медведева 2010 года, необходимо поощрять, а не лишать поддержки регионы, которые добились увеличения собственной доходной базы, и учитывать это при распределении федеральных дотаций, улучшать пропорции распределения доходов между бюджетами разных уровней. В результате таких мер должна повыситься роль регионов и муниципалитетов в решении ключевых социально-экономических задач, в оказании адресной помощи многодетным и молодым семьям, по созданию условий для развития социально уязвимых детей (детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей с ограниченными возможностями здоровья и с девиантным поведением), нуждающимся в повышении профессиональной квалификации, в получении медицинской помощи и т. д. С учетом последствий экономической кризиса необходимо развивать экономическую самостоятельность слаборазвитых и депрессивных, но перспективных регионов, богатых природными ресурсами (например, в развитии туризма, сельскохозяйственного производства и др.).

Как показали выступления на международной научно-практической конференции на тему «Взаимодействие государства и гражданского общества в реализации прав человека на Северном Кавказе», состоявшейся 18–21 ноября 2010 года в г. Пятигорске, федеральную власть и общественность тревожит положение на Северном Кавказе, в особенности всплеск насилия, террористические акты, проявления экстремизма, убийства сотрудников милиции и других правоохранительных органов, должностных лиц органов публичной власти, активизация бандформирований, безудержная коррупция, безработица, особенно среди молодежи, клановость в организации государственной власти и местного самоуправления, сращивание власти с криминалом, межэтническая напряженность, отток русского населения. По большинству социально-экономических показателей республики Северного Кавказа стоят на последнем месте среди других субъек-

тов Российской Федерации. Более 65 % населения имеют денежные доходы ниже прожиточного уровня. Уход молодежи в бандформирования обусловлен их социальными проблемами, отсутствием перспектив трудоустройства, коррупцией в бизнесе, невозможностью в реализации многих прав и свобод личности. Все это вызывает отторжение населения от власти, ненависть молодых людей к правящей этноклановой политической элите. Сегодня первоочередными задачами в субъектах Российской Федерации на Северном Кавказе являются повышение экономической самостоятельности, разрешение социально-экономических, межэтнических и межконфессиональных противоречий. В некоторых субъектах Северо-Кавказского федерального округа требуют более пристального внимания проблемы по регулированию, обеспечению и защите прав коренных малочисленных народов (их 47, по признанию Правительства РФ), постоянно проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся традиционными промыслами.

Развертыванию демократического потенциала федерализма и местного самоуправления, обеспечению и реализации прав и свобод граждан должно способствовать образование Северо-Кавказского федерального округа, режим постоянного диалога органов государственной власти, региональных и местных сообществ (региональные отделения политических партий, национально-культурные автономии, региональные общественные палаты и гражданские форумы), деятельность региональных уполномоченных по правам человека, конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации, активное участие субъектов Российской Федерации в законотворческом процессе на федеральном уровне¹.

В послании Президента РФ Д. А. Медведева 2010 года в центре внимания поставлен человек, сознание которого должно быть адекватным модернизационным процессам в обществе и государстве. Исключительно важным является формирование гуманистического, цивилизационного мировоззрения, общегосударственного и регионального патриотизма в противовес национализму и сепаратизму, верности конституционным идеалам и ценностям.

Изучение опыта зарубежных государств в области социальной политики и практики его использования с учетом особенностей и своеобразия российской действительности является важной задачей органов публичной власти и отечественной науки. Следует приветствовать идею Президента РФ Д. А. Медведева о соглашении между Россией и Евросоюзом «Партнерство для модернизации», возможное содержание которого он охарактеризовал в Послании Федеральному Собранию 2010 года.

¹ См.: Кабышев В. Т., Заметина Т. В., Пихов А. Х. Конституционно-правовые вопросы модернизации федеративных отношений на Северном Кавказе // Конституционное развитие России : межвуз. сб. науч. ст. Саратов, 2010. Вып. 11. С. 145–182.