



УДК 342.415
ББК 67.400.22

ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ И ГАРАНТИРОВАННОСТИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

Т.В. Бычек

Определены подходы к классификации социальных прав человека и гражданина. Выявлено, что перед российским обществом сегодня стоит множество сложнейших задач упрочения гарантий конституционно провозглашенных прав и свобод личности. Речь идет об обеспечении реализации прав и свобод социально-экономического блока. Одна из острых проблем видится в том, что Россия еще не функционирует как высокоразвитое правовое и сильное социальное государство.

Ключевые слова: право на социальную защиту, социальные права, социальное благо, социальное государство, социальная политика.

Международные стандарты прав человека поставили социальные права на один уровень с правами гражданскими и политическими, закрепив притязания личности на долю общественных благ как естественные права каждого человека (ст. 1 Всеобщей декларации) [2]. Социальные права, как представляется, вытекают не из свойств отдельных личностей, а из природных качеств всего человеческого общества. Вся совокупность этих прав в обобщенном виде может быть названа «*правом на социальную защиту*», то есть правом, которое позволяет требовать от государства широкого перечня адекватных мер, содействующих созданию достойных данного человека условий жизни.

Тесная связь социальных прав с государственной властью заставила исследователей выделить следующую особенность социальных прав – реализация даже закрепленных на конституционном уровне социальных прав находится в зависимости от экономических и иных возможностей государства.

Действительно, гарантированность социальных прав требует долгосрочных социальных программ и постоянных усилий государства. Однако возможности вмешательства государства в проведение социальных реформ не без-

граничны. Здесь возникает проблема соотношения между регулированием экономики административными методами, в особенности фискальными мерами, которое не должно стать тормозом ее развития, и обеспечением социальной защиты граждан, невозможным без соответствующей налоговой политики.

Ранее в отечественном правоведении А. Б. Козлов совершенно обоснованно строил критику ст. 39 Конституции СССР на том основании, что социальные права не должны ставиться в зависимость от успешности выполнения программы социально-экономического развития [7, с. 88]. Выведение зависимости между финансовым положением страны и степенью реализации социальных прав представляется столь же недопустимым, как и зависимость правового статуса личности исключительно от воли законодателя, а не от международно-правовых стандартов в этой области.

Констатируя отличия социальных прав от иных прав, которые достаточно подробно и всесторонне были проанализированы в зарубежной литературе, отдельные авторы отмечают следующее. Если личные и политические права гарантируют гражданам свободу от вмешательства частных лиц и государства, то социальные права обязательно предполагают участие государства в осуществлении разнообразных мер социальной защиты личности. Именно на основе этого факта многие зарубежные авторы не

рассматривают социальные права как основные, понимая под последними только те права, которые выводятся из-под регулирования со стороны властей [9, с. 86].

Однако не только социальные права зависят от экономических ресурсов и активной политики государства. Как убедительно показала Агаес Хеллер, грань между социальными правами и правами первого поколения весьма условна: все они связаны с ресурсами государства, большинство из них лишь частично универсальны. Не только социальные права нарушают свободу богатых, но и право частной собственности на средства производства немислимо без стеснения свободы небогатых [15, с. 9–11]. Подобные характеристики есть лучшее подтверждение того, что система прав, в которой отсутствуют социальные права, – это отображение только политической системы, а не универсальная совокупность прав человека.

Социальные права человека достаточно широки и многообразны. Находясь в сфере потребления, они как бы аккумулируют и венчают все присущее правам экономическим, политическим, культурным, защитным, специфически преломляя последние через правовую призму их человеческой реализации. Это как бы итоговые, обобщенные, «синтетические права». Однако обобщающий характер социальных прав человека создает некоторые проблемы в их понимании и в определении структуры их системы.

Современное понимание социальных прав предполагает их определение как основных, неотъемлемых правомочий (возможностей) каждого человека, гарантирующих защиту и поддержку со стороны общества и государства в случаях объективной невозможности самостоятельно обеспечить достаточные условия существования для себя и своей семьи, предполагающих содействие в получении доступа к основным ценностям цивилизованного общества. Это значит, что социальные права могут быть определены как права в области социальной защиты, использование которых делает открытой для личности систему общественных благ (минимально необходимых ценностей цивилизации).

Социальные права – это олицетворение справедливости и равенства, проявляющееся в равенстве прав, равенстве возможностей и равенстве в получении минимально необхо-

димого перечня *социальных благ*. Под последними понимается совокупность материальных, духовных, нравственных и иных ценностей, способных удовлетворить потребности индивида.

Научный анализ и обобщение фактического многообразия социальных прав осложнены тем, что классификация социальных прав не может строиться на основе выделения лишь одного классификационного критерия. Многообразие содержания прав данной группы приводит к тому, что одно и то же право, в силу различных оснований, может принадлежать к двум и более классифицируемым группам.

Различие целей прослеживается в процессе нормативного закрепления отдельных социальных прав и в процессе их использования субъектами. Соответственно, можно выделить права в сфере социального обеспечения и права в сфере социального страхования¹. В первом же случае цель состоит в предоставлении обеспечения нетрудоспособным и малоимущим гражданам, в связи с чем механизм предоставления этого обеспечения не зависит от трудового вклада личности в общественное производство. В последнем случае в результате личных усилий и действия институтов общественной солидарности достигается гарантированность минимального материального благополучия в случае наступления определенных законом рисков.

Разнообразие субъектного состава социальных прав дает возможность выделить следующие группы прав:

1. Социальные права каждого человека, реализация которых не зависит от его материального, социального и иного положения (право на достойный уровень жизни, право на бесплатное общее образование, право на получение бесплатной медицинской помощи в случае угрозы здоровью и жизни и т. п.).
2. Социальные права, направленные на специальную защиту в случае наступления определенного социального риска (социальные права по защите семьи, материнства и детства, права престарелых и инвалидов и т. д.).
3. Социальные права-льготы, которые должны назначаться в индивидуальном порядке в случае, когда пользование ины-

ми социальными правами не привело к надлежащему уровню социальной защищенности личности.

Построение системы социальных прав человека и гражданина Российской Федерации должно опираться на анализ норм действующего до сих пор советского законодательства, нормативно-правовых актов РФ и норм, вытекающих из ратифицированных РФ международных договоров в соответствии с п. 4 ст. 15 и п. 1 ст. 17 Конституции РФ. Нормативно-правовые акты, принятые после 1993 г., все в большей степени ориентируются на те модели социальных прав, которые представлены в законодательстве зарубежных стран и в международном праве.

Что касается международного опыта в классификации социальных прав, то в силу недостаточности доступных научных исследований в этой области особый интерес представляет мнение Комитета по экономическим, социальным и культурным правам ООН. В решениях этого органа предлагается делить все права, представленные в Международном Пакте об экономических, социальных и культурных правах, на три группы: а) право на труд в справедливых и благоприятных условиях; б) право на социальную защиту, право на достаточный жизненный уровень, право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья; в) право на образование и пользование плодами свободы в области культуры и результатами научного прогресса [13, с. 2].

Учет позитивного советского опыта классификации и немногочисленных современных вариантов обобщения позволяет выводить систему социальных прав из синтеза международных норм, норм российской Конституции и соответствующих отраслевых законов в области социальных прав и на этой основе выделить в ней следующие группы прав:

- 1) социальные права в области трудовых отношений, связанные с удовлетворением потребности человека в средствах существования и охране труда;
- 2) права, гарантирующие каждому достойный уровень жизни и развитие;
- 3) права на социальное обеспечение, связанные с особой защитой отдельных слоев населения.

Социальные права, связанные с удовлетворением потребности человека в труде как источнике средств, необходимых для существования его и его семьи, в большинстве конституций современности и международных документах определены через право на труд. Согласно тем целям и средствам, которые характерны для социального права на труд, целесообразно видеть в нем несколько составляющих²: а) права, связанные с защитой от безработицы; б) права, гарантирующие соответствие доходов необходимым расходам; в) права в области охраны труда.

Что касается социальных прав, гарантирующих каждому достойный уровень жизни и развитие, то следует признать, что это важнейший элемент правового статуса личности.

В современный период ст. 11 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах связывает право на достойный жизненный уровень с реальным уровнем материального благосостояния, с обеспеченностью людей товарами и услугами (определяет качество жизни), с определенной продолжительностью жизни как обобщающим выражением социального благополучия.

Та важность, которой обладают правомочия граждан в сфере услуг, побуждает к позитивному восприятию попыток создания концепции права на обслуживание, а также права на социальное обслуживание, отличное от права на социальное обеспечение [1, с. 276, 277–278]. У истоков права на обслуживание в советском правоведении стоял А. Ю. Кабалкин, в трудах которого [4, с. 8–9, 40–43, 52, 64, 72; 5, с. 194] право на обслуживание состояло из двух взаимосвязанных подсистем:

1) право на социальное обслуживание, выражающееся в реализации права на охрану здоровья, права на образование, права на пользование достижениями культуры и права на разнообразные услуги для социально незащищенных граждан;

2) право на социально необходимые услуги: юридические, страховые, в сфере торговли (в том числе кредиты, льготы, преимущественные права для отдельных категорий лиц, общественное питание, служба быта, жилье, транспорт и связь).

На конституционном уровне в РФ не закреплено социальное право на обслуживание,

хотя эта идея давно уже воспринята и зарубежным законодательством, и отечественной наукой во многих исследованиях (см., например: [14, с. 35]).

В российском же законодательстве значение права на обслуживание и права на социальное обслуживание также пока не получило должного отражения. С советских времен осталось множество нормативных актов, регламентирующих деятельность в сфере быта, обслуживания, но характер этих актов указывает лишь на административно-правовые отношения в данных сферах.

Из обязанности государства обеспечить прожиточный минимум вытекают многие права, отдельно не предусмотренные российским законодательством, но признанные мировым сообществом: право каждого на достаточное (или, в соответствии со ст. 10 Декларации социального прогресса и развития, – «надлежащее») питание; жилище (ст. 11 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах); право быть свободным от нищеты и социальной изоляции (п. 25 Венской декларации и программы действий [2]). Таким образом, из института прожиточного минимума вытекает обязанность государства обеспечить каждому гражданину минимальный стандарт достойной жизни, определяемый как обеспеченность материальными благами и услугами на уровне возможностей современного развитого общества³.

В Конституции РФ 1993 г. право на доступность важнейших благ и услуг не закреплено, а присутствие его отдельных элементов в статьях Конституции незначительно. Так, в ст. 43 гарантируется общедоступность лишь довузовского образования в государственных и муниципальных учреждениях и на предприятиях. Доступность жилища гарантируется в ч. 3 ст. 40 лишь малоимущим и другим указанным в законе нуждающимся гражданам.

Нормальная жизнедеятельность человека не может протекать без возможности жить в благоустроенном жилище. В советской науке право на жилище нередко отождествлялось с правом на жилую площадь, предоставляемую государственными органами достаточно произвольно, в зависимости от разновидностей жилого фонда в данной местности или у данного предприятия [10, с. 7, 85–87].

Современное российское законодательство устранило тот недостаток советского права, который отрицал естественную природу этого права, провозгласив его как неотчуждаемое право каждого (ч. 2 ст. 17, ч. 1 ст. 40 Конституции РФ).

В законодательстве Российской Федерации заменой права на социальное жилье выступает институт социального найма жилья. Право на жилье в новом российском законодательстве регламентируется преимущественно гражданско-правовыми методами (в частности, ст. 2 Основ Федеральной жилищной политики и Жилищным кодексом Российской Федерации [3]).

Отдельного внимания заслуживает право на образование. С точки зрения гарантированности образовательных услуг право на образование относится к разряду тех прав, которые достаточно сложно однозначно отнести либо к культурным, либо к социальным. Так, ст. 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. рассматривает это право в одном ряду с правами личными (гражданскими) и политическими. В Европейской социальной хартии это право отсутствует, а ст. 13 (особенно ее п. 2) характеризует социальную составляющую этого права. В то же время п. 1 ст. 26 Всеобщей декларации прав человека определяет право на образование как социальное, а п. 2 этой статьи – как культурное.

Социальное право на образование не только является необходимой предпосылкой для полной реализации права на труд, но и предполагает целый комплекс обязанностей государства, направленных на то, чтобы это право было реализовано каждым.

Право граждан РФ на охрану здоровья, как и право на образование, является показателем того, что в современном обществе государственная поддержка необходима не только маргинальным слоям населения (слои населения, доходы которых ниже уровня, делающего возможным приобретение того или иного блага по рыночным ценам), но и большинству россиян. Наряду с этим представляется целесообразным считать, что современные экологические проблемы и прогнозируемые тенденции их динамики требуют не только признания и закрепления особой группы прав

человека – экологических прав, но и расширения перечня социальных прав в сфере охраны здоровья за счет включения прав, связанных с возмещением государством ущерба, причиненного здоровью экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ). В число мер по возмещению ущерба здоровью граждан должны быть отнесены медицинское обслуживание, осуществляемое государством бесплатно и на высоком уровне, а также меры дополнительной социальной защиты.

Центральным звеном прав, направленных на особую социальную защиту отдельных групп населения, можно считать право на социальное обеспечение. Естественный характер провозглашенного в ст. 22 Всеобщей декларации права каждого человека на социальное обеспечение тесно связан с теорией солидарности, с точки зрения которой общество является «...продуктом солидарной ответственности всех, поэтому “услуга” каждого должна быть оплачена всем обществом, поэтому каждый имеет право требовать от общества поддержки в кризисную минуту» [11, с. 3].

Содержание социального обеспечения получило обогащение и развитие в разработанных формах его реализации, таких как:

- социальное вспомоществование из средств государственного бюджета на основе индивидуальной нуждаемости;
- универсальные выплаты за счет общих и особых налоговых поступлений с учетом возраста, семейного положения, сроков нахождения получателя в стране и других конкретных условий;
- производственное обеспечение за счет выплат пенсий и пособий наемным рабочим, осуществляемых предпринимателями или по их поручению частными страховыми компаниями;
- добровольное страхование по личному усмотрению каждого;
- социальное страхование работающих, законом определенное как обязательное и финансируемое взносами застрахованных, предпринимателей и иногда частично государством. Последнее приобретает особое звучание как обеспеченная государством гарантия защиты от опасности лишения здоровья и средств существования в случае утраты рабочего места и заработка.

Социальные права требуют рассмотрения их как потребностей широких масс населения, обусловленных реалиями экономической и социальной жизни. Трудности в закреплении этих прав и, что особенно очевидно, в их реализации в России, объясняются во многом тем, что социальные проблемы усугублены проблемами с законностью, несовершенством государственного механизма и его неспособностью эффективно выполнять свои функции. Европейские страны избежали многих из этих проблем. В них построению социального государства предшествовало становление правового государства и развитие стойких демократических традиций, а социальные права опирались на успешную практику реализации таких прав, как право на частную собственность, на уважение человеческой жизни и присущего любой личности достоинства.

Для России необходимость построения социального правового государства сочетается с потребностью сохранить статус социальных прав, который был им дан советским законодательством [6, с. 21]. Решение такой сложной, но неизбежной задачи, как представляется, связано не только с расширением рамок и повышением качества социального (нормативного) регулирования, но и налаживанием механизма реализации социальных прав, которая должна сопровождаться выбором оптимальной модели конституционно-правового режима социального государства⁴, исходя из установленных приоритетов социальной политики⁵ и задач социально-экономического развития страны.

Развитие современной России происходит на фоне целенаправленного решения задач упорядочения правовых начал общественной и государственной жизни. Одной из важнейших тому законодательных гарантий служит конституционное признание высшей ценностью человека, его прав и свобод, признание их в качестве основы деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Расширение социальной функции государства, возрастание ответственности государства перед гражданином за создание достойных условий его жизни – важные задачи современной российской социальной политики. Концепция социальной политики, опирающаяся на право, обеспечивающая постепенный

переход к равенству, справедливости и нравственности в обществе, – залог социальной защищенности граждан. Только на основе реализации такой концепции возможно обеспечение социально-экономических прав человека и одновременно заинтересованное участие граждан в политических, социальных, духовных преобразованиях России, в формировании гражданского общества.

Состояние дел с социально-экономическими правами граждан сегодня относится к числу ведущих показателей уровня развития демократии современного общества, степени развития его правовых начал. Именно эти права характеризуют положение человека в сфере труда и быта, занятости, отдыха, материального благосостояния, здравоохранения, культуры, пенсионного обеспечения и др. Они определяют меру социальной защищенности индивида, обуславливают его свободу от страха оказаться в материальной нужде и лишиться возможности потребления необходимых жизнеобеспечивающих благ, удовлетворения законных интересов. По сути, без реализации данных прав невозможно обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ В советском правоведении вышеуказанные соображения либо игнорировались, либо не учитывались в должной мере как при проведении классификации социально-экономических прав, так и при создании научной концепции их как особой группы прав гражданина.

² Отнесение к данному разряду прав отдельных категорий трудящихся, а также права на социальное обеспечение, которое присутствует в трудах ряда зарубежных авторов, возможно. Но более верной представляется трактовка этих прав как прав, направленных на особую защиту отдельных категорий людей посредством разнообразных методов. Для советского правоведения традиционным было отнесение к числу прав в области охраны труда права на отдых.

³ Так, еще в 1924 г. Рекомендация № 21 Международной конференции труда (образ Международной организации труда) «О расширении возможностей для использования трудящимися рабочего времени» предусматривала качественные характеристики жилья, отсутствие которых отрицало и реализацию права на жилище: здоровые жилища с низкой квартирной платой в озелененный райо-

нах или городских поселках с надлежащими санитарными условиями и удобствами.

⁴ Под социальным принято понимать государство, главной задачей которого является достижение такого общественного прогресса, который основывается на закрепленных правом принципах социального равенства, всеобщей солидарности и взаимной ответственности. Социальное государство призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ по принципу справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное существование [8, с. 141].

⁵ Социальная политика – это политика государства, общества, политических партий, социальных институтов в отношении общественного благосостояния, удовлетворения материальных, социальных, интеллектуальных потребностей людей, создания обстановки стабильности и социальной безопасности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Байтин, М. И. Сущность и основные функции социалистического государства / М. И. Байтин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 302 с.
2. Венская декларация и программа действий от 25 июня 1993 г. : (принята Второй Всемирной конференцией по правам человека, состоявшейся с 14 по 25 июня 1993 г.) // Дипломатический вестник. – 1994. – № 3–4. – С. 45–63.
3. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1. – Ст. 14.
4. Кабалкин, А. Ю. Услуги населению: правовое обеспечение / А. Ю. Кабалкин, Л. И. Брычев. – М. : Сов. Россия, 1988. – 192 с.
5. Кабалкин, А. Ю. Законодательство о сфере социального обслуживания населения / А. Ю. Кабалкин. – М. : Знание, 1988. – 211 с.
6. Климантов, С. Б. Государство всеобщего благосостояния: станет ли чужое прошлое нашим будущим? / С. Б. Климантов // Экономическое обозрение. – 2005. – № 8. – С. 13–25.
7. Козлов, А. Е. Социальная политика: конституционно-правовые проблемы / А. Е. Козлов. – М. : Политиздат, 1990. – 160 с.
8. Кутафин, О. Е. Государственное право Российской Федерации / О. Е. Кутафина. – М. : Юрид. лит., 1996. – 584 с.
9. Лопес-Пина, А. Судебная защита основных прав в Италии / А. Лопес-Пина // Защита прав человека в современном мире : [сб. ст.]. – М., 1993. – С. 83–87.
10. Мушкин, А. Е. Право на жилище: предоставление, пользование, содержание / А. Е. Мушкин. – Л. : Лениздат, 1978. – 238 с.

11. Новгородцев, П. И. О праве на существование. Социально-философские этюды / П. И. Новгородцев, И. А. Покровский. – СПб. : Т-во М. О. Вольф, 1911. – 48 с.

12. Поленина, С. В. Права человека и их защита (опыт Канады) / С. В. Поленина // Государство и право. – 1996. – № 10. – С. 98–105.

13. Права человека. Изложение фактов № 16 / Комитет по экономическим, социальным и куль-

турным правам. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet16Rev.1ru.pdf>. – Загл. с экрана.

14. Рутгайзер, В. М. Социальная сфера. Проблемы планирования / В. М. Рутгайзер. – М. : Экономика, 1989. – 239 с.

15. Хеллер, А. Свобода как высшая идея / А. Хеллер // Российский бюллетень по правам человека. Вып. 2. – 1994. – С. 9–11.

PROBLEMS OF CLASSIFICATION AND GUARANTEE OF SOCIAL HUMAN RIGHTS IN THE RUSSIAN STATE

T.V. Bychek

The approaches to the classification of the social human rights are determined. It is brought to light that the Russian society today faces a lot of the most complex tasks of strengthening the guarantees of the constitutionally declared individual rights and freedoms. The question is about ensuring the realization of the social and economic rights and freedoms. One of the actual problems is that Russia does not function as a highly developed legal and strong social state.

Key words: the right to social protection, social rights, social benefit, the social state, the social policy.