

УДК 341.77

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-3-18-22

ГАРАНТИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ГВОЗДЕВА Ольга Михайловна*

✉ om-gvozdeva@yandex.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

Аннотация. В настоящей работе исследованы различные классификации гарантий прав и свобод человека и гражданина, на основе теории и практики проведен анализ основных и дополнительных гарантий конституционных социально-экономических прав граждан России. Автором сформулировано понятие дополнительных гарантий социально-экономических прав граждан, обосновано их значение для реализации социально-экономических прав граждан, закрепленных Конституцией Российской Федерации. Сделано предложение, направленное на исследование дополнительных гарантий, что позволит регионам и муниципалитетам перенимать опыт успешного обеспечения конституционных социально-экономических прав граждан.

Ключевые слова: конституционные социально-экономические права, классификации гарантий прав, гарантии социально-экономических прав, основные гарантии, дополнительные гарантии.

Guarantees of Constitutional Socio-Economic Rights of Citizens of the Russian Federation: Theory and Practice

Gvozdeva Ol'ga M.**

✉ om-gvozdeva@yandex.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. In the present study the Author investigates different classifications of guarantees of the rights and freedoms of a man and a citizen, based on the theory and practice of the analysis of the basic and additional guarantees of constitutional socio-economic rights of Russian citizens. The Author has formulated the concept of additional guarantees of social and economic rights of the citizens. The research paper deals with the importance of additional guarantees for the implementation of the social and economic rights of the citizens, enshrined in the Constitution of the Russian Federation. A proposal has been made to investigate additional guarantees, which will allow regions and municipalities to adopt the experience of successful securing of the constitutional social and economic rights of the citizens.

Keywords: constitutional socio-economic rights, classification of rights guarantees, guarantees social and economic rights, the basic guarantee additional safeguards.

В юридической науке нет, пожалуй, другой такой категории, которая бы столь часто употреблялась и имела вместе с тем настолько широкую семантическую форму, что в нее вкладывается различное содержание. Категория эта – гарантии. В одних случаях мы говорим о гарантиях законности, в других – о законности как гарантии, о гарантиях правопорядка и о правопорядке как гарантии,

о гарантиях прав и свобод граждан и о правах личности как гарантии ее свободы, о гарантиях деятельности и о деятельности как гарантии, о гарантиях компетенции и о компетенции как гарантии, о гарантиях ответственности и об ответственности как гарантии и т. п. [1, с. 13]. В данной статье речь пойдет о гарантиях конституционных социально-экономических прав граждан России.

* Доцент кафедры конституционного и муниципального права Омской юридической академии, кандидат юридических наук.

** Docent of the Department of Constitutional and Municipal Law at Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences.

Конституция Российской Федерации 1993 г. широко использует такую позицию государства по отношению к правам и свободам граждан, как их гарантированность. Например, ч. 4 ст. 35 гарантирует право наследования; ч. 1 ст. 39 гарантирует социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и т. д.; ч. 1 ст. 43 гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования; ч. 1 ст. 44 гарантирует свободу литературного, художественного и других видов творчества, преподавания.

Для каждого конституционного права человека и гражданина предусматривается определенный уровень, стандарт, понижение которого не должно допускаться. Например, заработная плата должна быть не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Провозглашенные в Конституции, в законах права и свободы не могут быть реализованы без соответствующих гарантий. Под гарантиями прав и свобод А. В. Мицкевич подразумевает условия и средства, обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю охрану прав и свобод всех и каждого [9, с. 14].

В литературе нет единой классификации гарантий прав и свобод человека и гражданина. Например, М. В. Мархгейм в гарантиях конституционных прав и свобод человека и гражданина различает общие (совокупность объективных экономических, политических, социальных и культурных условий конкретного государства, конкретного субъекта Федерации) и специальные (юридические, институционные, процессуальные и нравственные) [7, с. 115]. Подобным образом классифицирует гарантии Н. А. Боброва [1, с. 10–11].

Считаем, что делить все гарантии на общие и специальные целесообразнее в отдельных отраслях права, например, как это делает в трудовом праве К. П. Уржинский. Общие гарантии касаются всех или абсолютного большинства работников: правила заключения, изменения и прекращения трудового договора, охрана труда, установка режима рабочего времени и времени отдыха. Специальные гарантии распространяются не на всех, а только на отдельных категорий работников. К таким категориям относятся женщины, несовершеннолетние, пенсионеры, инвалиды, работники Крайнего Севера и др. [12, с. 13–14]. О. Н. Дудченко тоже разделяет гаран-

тии работников на общие (основные) и индивидуальные [5, с. 6–7]. Думается, название второй группы прав работников более удачно употребляется в классификации К. П. Уржинского – специальные.

«Гарантии трудовых прав, – пишет Д. А. Карпенко, – берут начало от основного конституционного права – права на труд» [6, с. 6]. По справедливому мнению исследователя, право граждан на труд обеспечивается широкой системой гарантий: экономических, политических, идеологических, социальных и юридических. Юридические гарантии ученых, в свою очередь, подразделяет на общие и специальные по такому же признаку, что и К. П. Уржинский. Кроме того, юридические гарантии в зависимости от стадий развития трудовых отношений разделены им еще на три группы. Первая группа гарантий способствует вовлечению работников в сферу труда, вторая обеспечивает осуществление трудовых прав, третья направлена на восстановление нарушенных прав [6, с. 6–16]. И. П. Прокопченко выделяет экономические и юридические гарантии конституционного права граждан на жилище [10, с. 5–8].

По нашему мнению, более целесообразно классифицировать гарантии прав так, как это сделали Н. Г. Александров [1, с. 119], М. С. Строгович, которые выделили экономические (материальные), политические, идеологические, правовые [11, с. 65–66] (юридические) гарантии, не разделяя их на общие и специальные. В этот ряд следует включить и организационные гарантии.

Под *материальными* гарантиями следует понимать установление стандартов экономической обеспеченности прав, свобод и обязанностей для каждого гражданина [8, с. 111]. Материальные гарантии выражают степень непосредственного гарантирования, позволяют выявить уровень материально-финансовой оснащенности, обеспечивающей реальность той или иной нормы.

Для выявления дополнительных гарантий обеспечения социально-экономических прав граждан в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях проведем краткий сравнительный анализ федерального, регионального и муниципального законодательства.

Так, по сравнению с материальными гарантиями реализации конституционного права граждан на предпринимательскую деятельность, которые закреплял Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства

в Российской Федерации», в Законе Новосибирской области устанавливались формы финансовой поддержки, осуществляемой на конкурсной основе, в частности, субсидирование части процентных выплат по банковским кредитам, субсидирование части лизинговых платежей, субсидирование части арендных платежей, субсидирование части затрат по участию в выставках или ярмарках¹. Это пример дополнительных материальных гарантий конституционного права граждан на предпринимательскую деятельность, реализуемого на уровне субъекта Российской Федерации.

Рассмотрим также основные и дополнительные материальные гарантии права граждан на труд. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2001–2010 гг.² предусматривала финансирование на реализацию права на жилище из средств федерального бюджета 351,9 млрд руб. Это есть основные материальные гарантии этого права.

На территории регионов тоже финансируется реализация права граждан на жилище. Так, в Омской области было принято постановление Правительства Омской области «Об утверждении долгосрочной целевой программы Омской области «Жилище» (2010–2015 гг.)» от 14 октября 2009 г. № 187-п³. Согласно этой программе объем финансирования права граждан на жилище на уровне области на 2010 г. составил 1 059 011,3 тыс. руб.

И на муниципальном уровне принимают нормативные правовые акты, закрепляющие гарантии реализации права граждан на жилище. Приведем примеры закрепления дополнительных материальных гарантий реализации конституционного права граждан на жилище на уровне муниципальных образований. Постановлением Администрации города Белокурихи «Об утверждении муниципальной адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищно-

го фонда с учетом необходимости стимулирования развития рынка жилья» на 2010 г.» от 3 марта 2010 г. № 198 утверждена программа, на финансирование которой из местного бюджета было выделено 514,16 тыс. руб.⁴ Безусловно, эти средства недостаточны, но, кроме этого, в данной программе указаны другие выделенные денежные средства, в том числе и из регионального бюджета. Администрацией города Красноярска было принято постановление «Об утверждении городской целевой программы «Молодой красноярской семье – доступное жилье» на 2009–2011 гг.» от 11 декабря 2008 г. № 46-а⁵. На реализацию утвержденной программы выделенные средства из местного бюджета в 2009 г. составили 45 млн руб., на 2010 и 2011 гг. было запланировано по 48,15 млн руб.

Организационные гарантии включают в себя систему органов публичной власти и должностных лиц, цель которых заключается в обеспечении и охране прав и свобод граждан. В соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации государственное управление охраной труда на территориях субъектов Российской Федерации осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны труда в пределах их полномочий. В Республике Бурятия, например, действует Закон «О государственном управлении охраной труда в Республике Бурятия», определяющий задачи управления охраной труда, полномочия Правительства Республики в этой области⁶, что является организационными гарантиями реализации свободы труда граждан на уровне субъекта Российской Федерации.

К юридическим гарантиям В. И. Борисов относит демократическое законодательство и судебную систему [3, с. 61]. Правильнее, на наш взгляд, точка зрения С. А. Авакьяна, который к юридическим гарантиям относит процедуры

¹ О государственной поддержке малого предпринимательства в Новосибирской области : закон Новосиб. обл. от 19 дек. 1997 г. № 90-ОЗ // Ведомости. 1997. № 51 (утратил силу).

² О Федеральной целевой программе «Жилище» на 2001–2010 гг. : постановление Правительства Рос. Федерации от 17 сент. 2001 г. № 675 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 39, ст. 3770.

³ Об утверждении долгосрочной целевой программы Омской области «Жилище» (2010–2015 гг.) : постановление Правительства Ом. обл. от 14 окт. 2009 г. № 187-п // Ом. правда. 2009. 13 окт.

⁴ Об утверждении муниципальной адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости стимулирования развития рынка жилья» на 2010 г. : постановление Администрации г. Белокурихи от 3 марта 2010 г. № 198 // Сб. муницип. правовых актов г. Белокурихи. 2010. 16 марта.

⁵ Об утверждении городской целевой программы «Молодой красноярской семье – доступное жилье» на 2009–2011 гг. : постановление Администрации г. Красноярска от 11 дек. 2008 г. № 46-а // Краснояр. рабочий. 2008. 15 дек.

⁶ О государственном управлении охраной труда в Республике Бурятия : закон Респ. Бурятия от 19 дек. 2003 г. № 599-III // Собр. законодательства Респ. Бурятия. 2003. № 11.

осуществления соответствующих прав и свобод, установление определенной ответственности граждан, их объединений, должностных лиц и государственных органов, органов местного самоуправления за злоупотребление правами и свободами, за их нарушение [8, с. 115].

Нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации закреплены дополнительные юридические гарантии реализации права граждан на социальное обеспечение. Так, например, в Законе Новосибирской области по сравнению с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» дополнительно предусмотрено создание комплексного банка данных об инвалидах с целью обеспечения индивидуального учета социальных проблем каждого инвалида, адресности помощи; информирование инвалидов специально уполномоченными органами власти по вопросам прав инвалидов и перечню реабилитационных мероприятий; предоставлено право инвалидам внеочередного приема должностными лицами органов власти; предоставлено право преимущественного приема в государственные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования⁷.

К *духовно-нравственным* гарантиям ученые относят необходимый образовательный уровень, доступ к информации, нравственную атмосферу [3, с. 61]. На наш взгляд, их можно назвать и *культурно-воспитательными* гарантиями и дополнительно отнести к ним доступ к культурному развитию.

План мероприятий по развитию кадрового потенциала Омской области на 2006–2007 гг., финансирование которого осуществлялось за счет средств областного бюджета, предусматривал следующие мероприятия: разработка комплекса мер по формированию у населения адекватной ценностной ориентации, устойчивой мотивации в процессе профессионального становления; разработка проекта областной целевой программы по развитию кадрового потенциала; содействие адаптации выпускников учреждений профессионального образования на рынке труда и т. д.⁸ Таким образом, субъекты Российской Федерации закрепляют дополнительные духовно-нравственные гарантии реализации

свободы труда. Можно сказать, что некоторые регионы находят нестандартные решения социально значимых проблем.

На основе сказанного представляется возможным сформулировать определение дополнительных гарантий. *Дополнительные гарантии* конституционных социально-экономических прав можно определить как меры по обеспечению прав граждан, осуществляемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации [4, с. 9] и муниципальных образований. Основные гарантии закреплены на федеральном уровне.

Гарантии показывают, насколько обеспечиваются конституционные социально-экономические права. Регионы и муниципалитеты вправе закреплять дополнительные гарантии обеспечения социально-экономических прав граждан. Важно отметить, что субъекты Российской Федерации и муниципалитеты не могут лишать граждан федеральных гарантий, а только имеют право предоставлять дополнительные. Закрепление дополнительных гарантий в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях зависит от их природно-географических условий, демографической ситуации, состояния социальной сферы, экономического развития.

Исследование дополнительных гарантий позволит регионам и муниципалитетам перенимать опыт обеспечения конституционных социально-экономических прав граждан. Этот опыт заключается не только в выделении материальных и финансовых ресурсов, но и в построении отлаженной системы социальной поддержки, которая включает качественную нормативно-правовую базу, современные информационные технологии, квалифицированные кадры и пр.

В этой связи видится необходимым в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях создание специального органа (отдела) или наделение соответствующими полномочиями должностных лиц, которые будут анализировать дополнительные гарантии, перенимать опыт успешной реализации социально-экономических прав граждан в других регионах и муниципалитетах. Это даст возможность гражданам успешно реализовывать социально-экономические права, закрепленные Конституцией Российской Федерации.

⁷ *О социальной защите инвалидов в Новосибирской области* : закон Новосиб. обл. от 11 марта 1999 г. № 45-ОЗ (в ред. от 13 нояб. 2015 г. № 11-ОЗ) // Совет. Сибирь. 1999. 13 марта.

⁸ *О плане мероприятий по развитию кадрового потенциала Омской области на 2006–2007 гг.* : указ губернатора Ом. обл. от 14 дек. 2005 г. № 153 // Ом. правда. 2005. 18 дек. (утратил силу).

Список литературы

1. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М. : Госюриздат, 1961. 171 с.
2. Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. 163 с.
3. Борисов В. И., Ильюхов А. А., Кажанов О. А. Словарь по конституционному праву Российской Федерации. М. : Экономика, 2003. 366 с.
4. Гвоздева О. М. Конституционные основы обеспечения реализации социально-экономических прав граждан на уровне субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008. 27 с.
5. Дудченко О. Н. Льготы, гарантии и компенсации для работника : практ. пособие. М. : Экзамен, 2005. 310 с.
6. Карпенко Д. А. Гарантии трудовых прав. Киев : Политиздат Украины, 1987. 85 с.
7. Конституционное право Российской Федерации : учеб. / под ред. М. Б. Смоленского, М. В. Мархгейм. М. : Март, 2003. 448 с.
8. Конституционное право : энциклопед. словарь / под ред. С. А. Авакьяна. М. : Норма, 2000. 676 с.
9. Мицкевич А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Советское государство и право. 1963. № 8. С. 13–18.
10. Прокопченко И. П. Гарантии конституционных прав граждан СССР на жилище. М. : Знание, 1983. 40 с.
11. Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М. : Наука, 1966. 190 с.
12. Уржинский К. П. Гарантии права на труд. М. : Юрид. лит., 1984. 199 с.

References

1. Aleksandrov N. G. *Pravo i zakonnost' v period razvernutogo stroitel'stva kommunizma* [Rules and Laws in the Period of the Comprehensive Communism Building]. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1961. 171 p.
2. Bobrova N. A. *Garantii realizatsii gosudarstvenno-pravovykh norm* [Guarantees of the Implementation of State and Legal Norms]. Voronezh, Voronezh University Publ., 1984. 163 p.
3. Borisov V. I., Il'yukhov A. A., Kazhanov O. A. *Slovar' po konstitutsionnomu pravu Rossiiskoi Federatsii* [Dictionary of Constitutional Law of the Russian Federation]. Moscow, Ekonomika Publ., 2003. 366 p.
4. Gvozdeva O. M. *Konstitutsionnye osnovy obespecheniya realizatsii sotsial'no-ekonomicheskikh prav grazhdan na urovne sub'yekta Rossiiskoi Federatsii*. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk [Constitutional Basis for Ensuring the Implementation of Social and Economic Rights of the Citizens at the Level of a Subject of the Russian Federation. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Omsk, 2008. 27 p.
5. Dudchenko O. N. *L'goty, garantii i kompensatsii dlya rabotnika* [Benefits, Guarantees and Compensations to an Employee]. Moscow, Ekzamen Publ., 2005. 310 p.
6. Karpenko D. A. *Garantii trudovykh prav* [Guarantees of Labor Rights]. Kiev, Politizdat Ukrainy Publ., 1987. 85 p.
7. Smolenskii M. B., Markhgeim M. V. (Eds.). *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional Law of the Russian Federation]. Moscow, Mart Publ., 2003. 448 p.
8. Avak'yan S. A. (Ed.). *Konstitutsionnoe pravo: entsiklopedicheskii slovar'* [Constitutional Law: Encyclopedic Dictionary]. Moscow, Norma Publ., 2000. 676 p.
9. Mitskevich A. V. O garantiyakh prav i svobod sovetskikh grazhdan v obshchenarodnom sotsialisticheskom gosudarstve [On the Guarantees of the Rights and Freedoms of Soviet Citizens in the Nation-Wide Socialist State]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – The Soviet State and Law*, 1963, no. 8, pp. 13–18.
10. Prokopchenko I. P. *Garantii konstitutsionnykh prav grazhdan SSSR na zhilishche* [Guarantees of the Constitutional Rights of the USSR Citizens to Housing]. Moscow, Znanie Publ., 1983. 40 p.
11. Strogovich M. S. *Osnovnye voprosy sovetskoi sotsialisticheskoi zakonnosti* [The Main Issues of the Soviet Socialist Legality]. Moscow, Nauka Publ., 1966. 190 p.
12. Urzhinskii K. P. *Garantii prava na trud* [Guarantees of the Right to Work]. Moscow, Yuridicheskaya Literatura Publ., 1984. 199 p.