

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО: ТЕОРИЯ И ПОЛИТИКА

Конституционные социальные права и их юстициабельность

Алексей Должиков*

Автор анализирует особенности конституционных социальных прав в свете доступа к правосудию. Выдвигается тезис о влиянии большинства этих отличительных черт на способность их защиты в конституционном судопроизводстве. Защита социальных прав в практике Конституционного Суда Российской Федерации мыслима только во взаимодополнении с классическими свободами. Акцент на социальные права не должен отрицать изначальной функции конституционного правосудия по предотвращению произвольного вмешательства в индивидуальную свободу. Лояльность в отношении авторитарных тенденций в государстве и провозглашаемый популизм в конституционной судебной практике по обеспечению якобы социальной справедливости для наиболее уязвимых категорий приводит к утрате способности быть стражем Конституции. В результате классические свободы в силу идеологии «судейской сдержанности» оказываются чрезмерно ограниченными, а широко декларированные социальные права предстают фактически привилегиями чиновников. Их защита конституционной юстицией уже в силу корпоративной солидарности легче воспринимается иными органами власти. Автор выдвигает аргумент, что существующее заблуждение об отсутствии субъективного характера конституционных прав требует уточнения адресатов этой группы прав. С точки зрения модели конституционной жалобы требования заявителя, пытающегося защитить свои социальные права, направлены к законодателю. Только во взаимосвязи с законом в качестве исключения допустимы иные объекты обжалования в конституционном судопроизводстве. Для законодателя социальные права выступают руководящими принципами по постепенному достижению целей социально-экономической политики и зависят от имеющихся бюджетных или иных ресурсов государства в конкретных исторических условиях. Отдельное внимание уделяется ключевому свойству конституционных социальных прав – возможности их судебной защиты, или юстициабельности. Распространённая точка зрения о невмешательстве конституционной юстиции в вопросы целесообразности законодательства и бюджетного процесса предполагает, что социальные права фактически лишаются своего конституционного статуса и переводятся в разряд отраслевых прав, которые полностью зависят от дискреции представительных органов. Более креативный подход конституционного правосудия к юридическим средствам защиты позволит повысить их эффективность.

DOI: 10.21128/1812-7126-2019-6-16-49

→ Конституционные права; конституционное правосудие; социальные права; юстициабельность; доступ к правосудию

1. Введение

1.1. Постановка проблемы

Национальные конституции большинства государств и многие международные договоры

о правах человека закрепляют основополагающие социально-экономические и культурные права (далее также – основные социальные права). Социалистическая традиция и непосредственное признание социальных прав в российской Конституции, казалось бы, предопределяют бесспорность их юридического характера. К тому же этот вопрос нельзя отнести к числу неразработанных в

* Должиков Алексей Вячеславович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, Санкт-Петербург, Россия (e-mail: a.dolzhiikov@spbu.ru). Статья была подготовлена в рамках научного

отечественной юриспруденции¹. В то же время распространённые в правоприменительной практике случаи неспособности граждан в судебном порядке защитить социальные права ставят вопрос об их юридической природе. Одним из ключевых свойств любого конституционно гарантированного права выступает способность лица защитить его в судебном порядке. Причём по сравнению с иными правами доступ к правосудию в отношении этих прав часто признаётся затруднительным в зарубежной² и иногда в отечественной юридической доктрине³.

Похожие сомнения высказывались ещё на стадии подготовки раздела о конституционных правах. Так, по мнению одного из разработчиков проекта главы второй Конституции, члена Конституционной комиссии С. А. Ковалёва, социальные права «вообще не должны быть отражены в Конституции, в этом разделе... Потому что, строго говоря, они не относятся к правам личности. Дело в том, что гарантировать такие права, как право на труд или право на жилище, не может ни одно государство, и бессмысленно помещать в Конституцию общие декларации, которые не могут быть реализованы»⁴. Подобное сомнение

по поводу включения социально-экономических прав уже тогда предлагалось преодолеть, позаимствовав из международных актов «конкретные принципы социальной защиты граждан, оставив подробности для [национального] законодательства»⁵.

В практике многих национальных и международных юрисдикций возможность судебной защиты социальных прав также признаётся проблематичной. Чаще всего такие проблемы связываются с юстициабельностью (англ.: *justiciability*) этих прав⁶. Это свойство представляется наиболее значимым в определении конституционных социальных прав как юридического феномена. В связи с этим в настоящей работе предпринята попытка анализа отдельных юридических свойств конституционных социальных прав именно через призму доступа к правосудию.

1.2. Отдельные свойства конституционных социальных прав

В работе утверждается, что особенности конституционных социальных прав значительно влияют на расширение или ограничение доступа к правосудию по рассматриваемой категории дел. Такие черты анализируются на примере закреплённых в Конституции социальных прав (*далее* — конституционные социальные права). Однако выводы в этой части в значительной степени применимы к социальным правам, которые предусмотрены международными нормами, а также административно-правовыми актами.

В настоящей работе уточнены авторские представления о юридической природе кон-

¹ См.: *Иваненко В. А.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты / под ред. В. А. Иваненко, В. С. Иваненко. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003; *Путило Н. В.* Социальные права граждан: история и современность: монография. М.: Юриспруденция, 2007; *Гаврилова Ю. В., Крикунова А. А., Рудинский Ф. М., Сошникова Т. А.* Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / под ред. Ф. М. Рудинского. М.: Права человека, 2009.

² См.: *Cross F. B.* The Error of Positive Rights // *UCLA Law Review*. Vol. 48. 2000. № 4. P. 857—924; *Прейсс У. К.* Концептуальные противоречия социально-экономических прав // *Российский бюллетень по правам человека*. 1997. № 9 / под ред. Л. А. Резниченко. М.: Институт прав человека, 1997. С. 18—25; *Санстейн К.* Отрицательные качества позитивных прав // *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 1998. № 2(23). С. 43—53.

³ См.: *Арановский К., Князев С., Хохлов Е.* О правах человека и социальных правах // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2012. № 4(89). С. 61—91; *Алебастрова И. А.* Социальные права: конституционные обещания, пожелания или привидения? // *Государство и право*. 2010. № 4. С. 30—38.

⁴ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, ма-

териалы, документы (1990—1993 гг.). Т. 1: 1990 год / под ред. О. Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 139.

⁵ Там же. С. 111.

⁶ См.: *Langford M.* The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory // *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law* / ed. by L. Malcolm. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. P. 3—45; *Sachs A.* Social and Economic Rights. Can They Be Made Justiciable // *Southern Methodist University Law Review*. Vol. 53. 2000. No. 4. P. 1381—1391; *Young R.* Justiciable Socio-Economic Rights? South African Insights into Australia's Debate // *Australian International Law Journal*. Vol. 15. 2008. No. 1. P. 181—211.

ституционных прав⁷. Они базируются на комбинировании представлений социалистической концепции конституционных прав личности и германской догматики основных прав. В своей работе 1980 года профессор, а в дальнейшем судья и председатель Конституционного Суда РФ Н. В. Витрук выделил следующие отличительные черты конституционных прав: 1) важность социальных возможностей; 2) высокая степень обобщения; 3) относительная стабильность; 4) прямое действие; 5) характеристика в качестве правовой основы и принципов для других прав; 6) высшая юридическая сила и 7) повышенная защита⁸. Согласно сформулированному в 1998 году подходу германского философа права Р.Алекси, конституционные права представляют собой институционализированные права человека и обладают пятью основными характеристиками: универсальностью, моральной действительностью, фундаментальностью, верховенством и абстрактностью⁹.

Оба подхода частично совпадают. Их можно обобщить, добавив несколько дополнительных признаков (например, диалектический характер). Итак, конституционные социальные права как самостоятельный юридический феномен представляют собой диалектическую реакцию на предыдущий негативный опыт; имеют фундаментальный и программный характер; обладают абстрактным содержанием; всеобщей сферой персонального действия; для обеспечения собственного верховенства и прямого действия требуют конституционализации отраслевых субъективных прав в социальной сфере. Далее необходимо проанализировать, насколько общие особен-

ности конституционных свобод применимы по отношению к рассматриваемой группе прав.

2. Диалектический характер социальных прав

Исторически конституционные права как самостоятельный феномен закрепляются в период революций Нового времени в качестве негативной реакции на чрезмерное ущемление индивидуальной свободы в предыдущую эпоху. Подобный вывод можно сделать, исходя из анализа буквального смысла конституционных актов того времени. Так, в Декларации прав человека и гражданина Франции от 26 августа 1789 года подчёркивалось, что «лишь невежество, забвение прав человека и пренебрежение к ним являются единственными причинами общественных бедствий и пороков правительства» (преамбула)¹⁰. Ещё более отчётливо эта мысль была выражена в более поздней Французской Декларации прав человека и гражданина от 24 июня 1793 года применительно к праву на выражение мнения и свободу религии. В соответствии со статьёй 7 данного исторического документа «необходимость провозглашения этих прав предполагает наличие деспотизма или живое воспоминание о нём»¹¹. В этом смысле конституционные права имеют *диалектический характер*.

Аналогичным образом социальные права в момент своей фиксации в конституционных актах были определённой реакцией на предыдущий опыт. Правда, такая реакция уже касалась не произвольного вмешательства, а, напротив, недостаточности действий публичной власти по гарантированию достойного человеческого существования. Для социалистической правовой традиции диалектика в понимании конституционных прав имела методологический смысл. Под влиянием гегельянства и марксизма социалистическая традиция использовала диалектический метод в законотворчестве и правопримене-

⁷ См.: Должиков А. В. Конституционная природа основных прав // Личность и государство в современной России: правовые аспекты: материалы научно-практического семинара / под ред. В. В. Невинского, В. И. Маньковской. Барнаул : Изд-во Алтайского государственного университета, 2006. С. 49–59. URL: https://zakon.ru/LibraryHome/DownloadPub?_id=16207 (дата обращения: 23.10.2019).

⁸ См.: Витрук Н. В. Юридическая природа конституционных прав и свобод граждан // Избранное. Т. 1: Статьи. Доклады. Рецензии. 1963–1990. М. : Российская академия правосудия, 2012. С. 382–396.

⁹ См.: Alexy R. Die Institutionalisierung der Menschenrechte im demokratischen Verfassungsstaat // Philosophie der Menschenrechte / S. Gosepath, G. Lohmann (Hrsg.). Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1998. S. 246.

¹⁰ См.: Французская Республика. Конституция и законодательные акты / сост. В. В. Маклаков, В. Л. Энтин ; под ред. В. А. Туманова. М. : Прогресс, 1989. С. 26–30.

¹¹ Документы истории Великой Французской революции / под ред. А. В. Адо, Н. Н. Наумовой, Л. А. Пименовой, Е. И. Федосовой, Г. С. Чертковой. Т. 1. М. : Изд-во МГУ, 1990. С. 216–227.

нии. Подобно законам диалектического развития, конституционные права могут быть «описаны в терминах тезиса — антитезиса — синтеза» (англ.: *T-AT-S*)¹². В отечественном правоведении идею о возможном использовании диалектики в анализе прав человека, правда, в учебных целях, высказывал судья Европейского Суда по правам человека в отставке А. И. Ковлер¹³.

В рассматриваемой триаде «тезис» означает массовую или широко распространённую практику нарушения наиболее важных интересов человека на предыдущем историческом этапе. «Антитезис» охватывает отрицание прежнего нежелательного опыта или борьбу с ним, что выражается нередко в негативных формулировках конституционного текста. Они чаще встречаются среди личных или политических прав, которые преимущественно выполняют негативную функцию и направлены на предотвращение вмешательства государства в индивидуальную свободу. Закрепляя конституционное право на неприкосновенность жилища (само наименование отражает диалектический характер этого права), статья 25 Конституции РФ устанавливает, что «никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нём лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения». Наконец, в соответствии с законами диалектического развития «синтез», выступая двойным отрицанием, конституирует положительное содержание конкретного конституционного права. Проследить всю триаду можно на примере конституционной свободы труда (часть 1 статьи 37 Конституции РФ). Длительное время во многих государствах использовался рабский труд (*тезис*). В определённую эпоху человечество осознаёт необходимость запрещения рабства (*антитезис*). В результате почти все конституции мира гарантируют свободу труда (*синтез*).

Диалектический характер конституционных прав подтверждается советской историей. Отрицание прежнего строя можно обнаружить уже в названии Декларации прав

трудящегося и эксплуатируемого народа¹⁴. Классовая борьба с эксплуататорами выступала реакцией на негативные социальные практики нарушения наиболее фундаментальных интересов рабочих и крестьян со стороны капиталистов и помещиков. Вместе с тем с формально-логических позиций негативные формулировки в конституционных актах Революции 1917 года мало чем отличались от эмпирических причин принятия конституционных актов Великой Французской революции, которые выступали отрицанием средневекового абсолютизма.

Диалектика помогает понять не только социалистическую, но и либеральную концепцию конституционных прав. Так, права человека в целом в международной доктрине интерпретируются в качестве эмпирической реакции в отношении серьёзных и массовых нарушений в предыдущие периоды. Канадский исследователь Ф. Мегре утверждает, что «современное обоснование прав базируется на историческом подтверждении, интуитивном или эмпирическом, но как бы то ни было на том, что права необходимы, если человечество [хочет] избежать повторения Холокоста (или иных случаев массового нарушения прав в конкретном обществе)»¹⁵. Схожее понимание конституции и фундаментальных прав можно обнаружить в практике Федерального конституционного суда Германии, который рассматривает Конституцию «как контрапункт тоталитаризму национал-социалистического режима»¹⁶.

С этой точки зрения различие между либерализмом и социализмом заключается в характере обязательств государства по соблюдению конституционных прав. В отличие от классических свобод социальные права акцентируют внимание на позитивных обяза-

¹⁴ См.: Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 3 (16) января 1918 года // Правда. 1918. 4 (17) января.

¹⁵ *Mégré F.* International Human Rights Law Theory // Research Handbook on the Theory and History of International law / ed. by A. Orakhelashvili. Cheltenham ; Northampton, MA : Edward Elgar, 2011. P.199–231, 201.

¹⁶ Beschluss des Ersten Senats vom 4. November 2009, 1 BvR, 2150/08 [Rudolf Heß Gedenkfeier] // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 2009. Bd. 124. S.328, 300. URL: http://www.bverfg.de/e/rs20091104_1bvr215008en.html (дата обращения: 23.10.2019).

¹² *Ishay M.* The Socialist Contributions to Human Rights: An Overlooked Legacy // The International Journal of Human Rights. Vol.9. 2005. № 2. P.225–245, 227.

¹³ См.: *Ковлер А.И.* Антропология права. М. : Норма, 2002. С. 360.

тельствах государства обеспечить определённые публичные услуги и социальные льготы нуждающимся. Конституционное закрепление данной группы прав связано с развитием социалистических идей, формированием социального и фабричного законодательства. Кроме того, серьёзным импульсом в конституционализации прав в социальной сфере послужило становление международного и национального трудового движения, включая активное появление первых профсоюзов. При этом общим для обеих групп прав является эмпирическая реакция на поведение правительства, чрезмерно вмешивающегося в конституционные свободы или, напротив, предпринимающего недостаточно позитивных мер по гарантированию наиболее важных социальных прав. Причём важность конкретной группы конституционных прав определяется не только господством либеральной или социалистической идеологии. В правоприменительной практике очевидна зависимость оценки материальных и нематериальных благ от развития морали общества или поведения отдельных судей как носителей определённой философии (либеральной, консервативной или смешанной).

3. Фундаментальность социальных прав

Фундаментальность конституционных социальных прав определяется во многом внешними по отношению к правопорядку факторами. Причём основные социальные права, гарантированные в конституционном тексте, характеризуются *фундаментальностью* в конкретный момент исторического развития общества и государства. Показательны в этом отношении материалы деятельности Конституционного Сопределения, в рамках которой к наиболее острым вопросам относилось включение социальных прав в текст Конституции. Подчёркивая многочисленные замечания, поступившие к проекту по поводу социальных прав, С. А. Алексеев заметил, что «их надо включать как стандарты... но их нельзя ставить на одну доску: есть исконные фундаментальные права человека, которые дают ему свободы и которые защищают каждого от тоталитарной власти»¹⁷. Однако такая концеп-

туальная разница между двумя группами прав в итоге не была реализована в тексте действующей Конституции РФ. Более того, как в момент разработки конституционного проекта, так и в современном российском обществе социальные права относятся к числу наиболее важных ценностей граждан в их взаимоотношениях с публичной властью. Именно соответствие ожиданиям постсоветского общества, возможно, послужило существенным фактором закрепления широкого каталога социальных прав в конституционном тексте.

Вывод о значимости социальных прав для россиян подтверждается исследованиями общественного мнения. По данным социологического опроса, проводимого с 1994 года Левада-Центром, на вопрос «Какие из прав человека, по вашему мнению, наиболее важны?» респонденты наиболее часто (после права на жизнь) давали следующие ответы: право на бесплатное образование, медицинскую помощь, на обеспечение в старости, при болезни (65 упоминаний). Для сравнения: личные и политические права россияне расположили в самом низу иерархии ценностей: свобода вероисповедания (22 ответа), право уехать в другую страну и вернуться (17 упоминаний), право избирать своих представителей в органы власти (17 ответов)¹⁸. Представленные данные свидетельствуют о сохранении традиционных коммунарных представлений граждан, которые господствуют в общественном мнении с советских времён.

Конечно, в зависимости от определённых условий возможна переоценка тех или иных благ, лежащих в основе конкретной группы конституционных прав. Подобные изменения в оценке значимости закреплённых в Конституции прав демонстрирует «пенсия реформа» 2018 года¹⁹. Повышение пенсионно-

под общ. ред. С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С. М. Шахрая [и др.] Т. 2. М.: Юридическая литература, 1995. С. 18–19.

¹⁸ См.: Общественное мнение – 2015 / сост. Н. Зоркая. М.: Левада-Центр, 2016. С. 164. URL: <http://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2016/02/OM20151.pdf> (дата обращения: 24.10.2019).

¹⁹ См.: Федеральный закон от 3 октября 2018 года № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» // Собрание законодательства Российской Федерации (*далее* – СЗ РФ). 2018. № 41. Ст. 6190.

¹⁷ Конституционное совещание, 29 апреля – 10 ноября 1993 года. Стенограммы. Материалы. Документы /

го возраста среди прочего привело к возрастанию среди граждан России значимости избирательных прав. Именно под влиянием негативной оценки пенсионной реформы повысилась активность жителей отдельных регионов в избирательном процессе, а популярные прежде кандидаты и партии потеряли былую электоральную поддержку²⁰.

Подобные социологические факторы, несомненно, влияют на российский правовой порядок, включая конституционные права в качестве его ядра. В частности, фундаментальность социальных прав подтверждается статистикой обращений в Конституционный Суд РФ (*далее также* – Суд). В 2018 году из 15 149 обращений, рассмотренных Судом, 1 928 непосредственно касались социальных прав, в том числе прав в сфере труда (331 обращения), в жилищных отношениях (540 обращений), здравоохранения (53 обращения), образования (24 обращения) и социальной защиты (980 обращений)²¹. Кроме того, в статистике Конституционного Суда РФ отдельно учитываются вопросы экологического и природоресурсного права, которые содержались в 108 обращениях. В целом, в процентном отношении тематика социальных прав охватывает почти 14 % всех поданных в российский орган конституционного правосудия заявлений. Для сравнения: в 2018 году только 74 касались избирательных прав граждан.

Косвенным проявлением качества фундаментальности социальных прав выступает институциональная основа деятельности Конституционного Суда. Вряд ли стоит считать случайностью, что до недавнего времени оба заместителя председателя Конституционного Суда представляли отечественную науку трудового права и права социального обеспечения²². Трудно даже предположить, что подоб-

ный профессиональный опыт будет у условного судьи Верховного суда США. Для Конституционного Суда России названное организационное решение вряд ли способно добавить либерального подхода в отношении государства как ночного сторожа в области социально-трудовых отношений.

С организационной точки зрения значимость соответствующих отраслевых вопросов подтверждается также наличием среди четырёх структурных подразделений Секретариата Конституционного Суда РФ самостоятельного Управления конституционных основ трудового законодательства и социальной защиты²³. Тем самым приведённая статистическая информация и отдельные аспекты судоустройства отечественной конституционной юстиции свидетельствуют о фундаментальности социальных прав в российском правовом порядке.

4. Абстрактность социальных прав

Ещё одной отличительной чертой, которая бросается в глаза при исследовании конституционных предписаний в социальной сфере, является их абстрактность. Действительно, на первый взгляд конституционные положения по сравнению с нормами социального законодательства напоминают скорее абстрактную живопись. Как и большинство конституционных норм, социальные права обладают предельно открытым для толкования содержанием, что явно снижает их юстициабельность.

Данный вывод следует, например, из анализа конституционного права на социальное обеспечение. В статье 39 Конституции РФ отсутствуют многие детали, которые часто необходимы конкретному заявителю для защиты в судебном порядке своего права в случае нарушения. Так, не конкретизированы отдельные элементы нормативного содержания права на социальное обеспечение. Даже предметная сфера действия этого права требует уточнения. Истолкование категории «социальное

²⁰ См.: В «Единой России» признали влияние пенсионной реформы на ход выборов // Интерфакс. 2018. 25 сентября. URL: <https://www.interfax.ru/russia/630608> (дата обращения: 24.10.2019).

²¹ См.: Тематика обращений в Конституционный Суд РФ // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/Statistic.aspx> (дата обращения: 24.10.2019).

²² См.: Маврин Сергей Петрович // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Judges/Pages/judge.aspx?Param=12> (дата обращения: 24.10.2019); Хохрякова Ольга Сергеевна //

Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Judges/Pages/judge.aspx?Param=3> (дата обращения: 24.10.2019).

²³ См.: Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Secretariat/Pages/default.aspx> (дата обращения: 24.10.2019).

обеспечение» можно найти в решениях Конституционного Суда РФ. Согласно Постановлению от 16 декабря 1997 года № 20-П, «социальное обеспечение осуществляется посредством денежных выплат (пенсий, социальных пособий и другого), предоставления гражданам натуральных видов содержания, социальных услуг за счёт средств обязательного социального страхования, бюджетных ассигнований и иных источников. И хотя социальное обеспечение охватывает различные виды помощи, поддержки, его основное содержание заключается именно в материальном обеспечении, предоставлении человеку средств к существованию...»²⁴. Из этой правовой позиции уже более понятны основные формы и источники социального обеспечения, а также его предназначение — предоставить лицу материальное существование. Кроме того, Конституционный Суд РФ называет граждан в качестве носителей этого права.

Аналогичным образом дополнительная интерпретация могут потребовать предусмотренные в части 1 статьи 39 Конституции РФ случаи, при наступлении которых гарантируется социальное обеспечение (социальные риски). Буквально конституционный текст относит к ним следующие обстоятельства: «возраст», «болезнь», «инвалидность», «потерю кормильца», «воспитание детей». Более того, такой конституционный перечень оставлен открытым и может быть изменён законодателем. В соответствии с позицией Конституционного Суда РФ, «перечень случаев (социальных рисков), с которыми названная конституционная норма связывает право каждого человека на социальное обеспечение, не носит исчерпывающего характера. Вместе с тем, относя установление таких случаев к сфере регулирования законом, она подтверждает конституционное значение существования социального обеспечения в каждом из названных в ней и предусмотренных законом случаев. Такие случаи обычно характеризуются невозможностью иметь заработок (трудовой доход) или его утратой либо недостаточностью для жизнеобеспечения человека и нетрудоспособных членов его семьи»²⁵. Следовательно, социальные риски связываются с отсутствием прежде всего материальных

средств к существованию. Такой подход Конституционного Суда фактически сводит конституционный образ человеческой личности исключительно к биологическим и отчасти социальным характеристикам (семейные связи). Однако понятие социального обеспечения должно ориентироваться и на некоторый объём нематериальных благ, связанных с включённостью человека в социальные коммуникации и участием его в культурной жизни общества.

Нередко противники конституционного закрепления социальных прав видят в абстрактности их содержания серьёзное отличие от классических конституционных свобод²⁶. В то же время приведённая практика Суда свидетельствует, что сама по себе проблема абстрактности содержания социальных прав может быть устранена в результате толкования соответствующих конституционных норм и отраслевого законодательства. Причём не менее абстрактны по содержанию закреплённые Конституцией свобода мысли и слова (статья 29), право на собрание (статья 31) или свобода экономической деятельности (статья 34). Конституция России в целом не проводит различия отдельных групп конституционных прав по степени абстрактности. В этом смысле данное качество если и является недостатком, то всех положений, формулирующих права и свободы. Для доступа лица к конституционному правосудию зачастую требуется, чтобы абстрактное содержание конституционного права было истолковано Конституционным Судом РФ или конкретизировано в отраслевом законодательстве при соблюдении вытекающих из Конституции РФ пределов.

Например, буквальное толкование статьи 39 Конституции РФ не позволяет чётко отграничить социальное обеспечение от родственных юридических категорий (социальная защита, государственная поддержка, социальные пособия, социальные льготы и другое). Немного даёт в этом отношении и системное толкование конституционных норм. Составители текста Конституции сами изрядно запу-

²⁴ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5878.

²⁵ Там же.

²⁶ См.: *Уитц Р.* Великие обещания перед лицом больших надежд: социально-экономические права в практике венгерского конституционного правосудия // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1 (62). С. 77–99, 77.

тали терминологию рассматриваемой сферы в первой главе. Конкретизируя принцип социальной государственности, часть 2 статьи 7 Конституции РФ называет сразу несколько терминов, которые родственны по смыслу «социальному обеспечению». Среди них используются: «охрана» в отношении труда и здоровья; «гарантирование» для установления минимального размера оплаты труда; «обеспечение» применительно к государственной поддержке семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; «развитие» по отношению к социальным службам, «гарантирование» в связи с установлением государственных пенсий, пособий и иных мер социальной защиты. Такой понятийный хаос является основанием для бесконечных и порой бессмысленных споров о терминах в отечественном правоведении.

При этом неопределённость конституционной терминологии в сфере социального обеспечения сама по себе может приводить к ограничению конституционных прав. В одном из дел, касавшемся «монетизации льгот», заявитель в конституционной жалобе указывал на неравноценность частичной замены прежних льгот (мер социальной защиты) на денежные выплаты (меры социальной поддержки). Конституционный Суд согласился с законодательным подходом к изменению терминологии в этой сфере. В соответствии с его правовой позицией, «социальная защита и социальная поддержка населения могут осуществляться применительно к различным категориям граждан в разнообразных формах (льготы, компенсации, субсидии, услуги, дополнительные права и прочее). Поэтому сама по себе замена в действующем законодательстве слов “права и льготы” на “меры социальной поддержки” не может свидетельствовать о снижении уровня социальной защиты соответствующих категорий граждан»²⁷. Несмотря на широкую свободу усмотрения законодателя по конкретизации конституционных социальных прав, необходимо установить хотя бы минимальное их содержание и иные пределы такого усмотрения представительных органов.

Одновременно абстрактность в качестве свойства конституционных социальных прав выступает их несомненным достоинством. Именно отсутствие деталей в конституционной модели социального обеспечения позволяет органам власти более гибко реагировать на происходящие в обществе изменения, например, в условиях финансово-экономического кризиса. Кроме того, развитие общественных и гуманитарных наук может обусловить и вовсе кардинальный пересмотр системы социального обеспечения. Таких конституционных изменений нельзя исключать в долгосрочной перспективе при удачном эксперименте ряда зарубежных государств по внедрению концепции безусловного базового дохода²⁸. При гипотетическом заимствовании в российском правовом порядке такой модели, предполагающей замену всех мер государственной поддержки одной социальной выплатой, трудности пересмотра главы второй действующей Конституции очевидны. С учётом особой стабильности норм о конституционных правах (статья 64, статья 135 Конституции РФ) более оптимальным в такой ситуации представляется эволюционное толкование права на социальное обеспечение. Причём в теоретическом смысле безусловный базовый доход в большей степени отвечает признаку всеобщности конституционных прав по сравнению с бесчисленной системой партикулярных социальных выплат отдельным группам населения. В этой связи можно рассмотреть вопрос о всеобщности конституционных социальных прав.

5. Всеобщность. Носители социальных прав

Ключевой характеристикой любого конституционного права является всеобщность. При этом процессуальные нормы зачастую ограничивают доступ к правосудию носителей соответствующих материальных прав. Исторически всеобщность служила критерием, который позволяет провести различие между собственно конституционными правами и привилегиями (или групповыми правами).

²⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 2 февраля 2006 года № 56-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision15078.pdf> (дата обращения: 24.10.2019).

²⁸ См.: *Кислицына О. А.* Введение системы безусловного базового дохода: что думают россияне? Кто «за», кто «против»? // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 3. С. 32–47.

Этимологически привилегия (*priva lex*) означает гарантируемые возможности или иммунитеты для частного лица или группы лиц как исключение из общих юридических правил²⁹. Привилегии как юридический феномен были известны ещё средневековому праву, когда правитель на основании специального документа (грамота, «привилей») даровал кому-либо лицу или даже целой общности (социальной или этнической) льготы в налогообложении, судебные иммунитеты и т. п. Тем самым своей исключительностью привилегии отличаются от прав рядовых граждан, которые подчинены общему правовому режиму.

Похожий юридический феномен представляли собой конституционные права в социалистической доктрине и практике. В начальный период советской государственности отсутствие всеобщности таких прав даже непосредственно закреплялось в конституционных актах. Например, Конституция (Основной Закон) РСФСР от 10 июля 1918 года³⁰ предусматривала не столько конституционные права в собственном понимании, сколько привилегии определённых социальных групп. В статье 1 были перечислены данные категории населения (рабочие, солдаты и крестьяне). В другой норме этого конституционного документа к носителям групповых прав отнесены лишь городской (сельский) пролетариат и беднейшее крестьянство (статья 9). Формально конституционные права в условиях социализма в силу ограниченного круга управомоченных лиц не обладали всеобщностью. Фактически же такие «права» мало отличались от феодального «привилей» в средневековом обществе.

В соответствии с положениями действующей Конституции РФ значительная часть носителей социальных прав относится к отдельным социальным группам. В связи с этим конституционные социальные права следует признать если не привилегиями, то, по крайней мере, групповыми правами уязвимых категорий населения. По данному критерию

социальные права сильно проигрывают личным и политическим. Классические конституционные свободы в меньшей степени уязвимы с принадлежностью их носителей к отдельным группам населения.

Данные тезисы можно раскрыть на примере конституционного права на социальное обеспечение. Определение в качестве носителя этого права «каждого» в части 1 статьи 39 Конституции РФ является двусмысленным. На первый взгляд, такая терминология свидетельствует о всеобщности данного права. Согласно устоявшейся практике Конституционного Суда РФ, термин «каждый» отождествляется с понятием прав человека и означает принадлежность таких прав не только гражданам Российской Федерации, но и иностранным гражданам³¹ и лицам без гражданства³². В силу такой официальной интерпретации носителями права на социальное обеспечение должны выступать и неграждане³³. В то же время в практике Конституционного Суда можно обнаружить дела, которые требовали оценки законодательного ограничения социальных прав иностранных граждан. Таким примером служит Постановление Конституционного Суда РФ от 12 марта 2015 года № 4-П, которое касалось депортации из России ВИЧ-инфицированных иностранных граждан. В соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1995 года № 38-ФЗ (в редакции от 31 декабря 2014 года) «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфек-

³¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 27 сентября 1995 года № 58-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30967.pdf> (дата обращения: 24.10.2019).

³² См. постановления Конституционного Суда РФ: от 17 февраля 1998 года № 6-П // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142; от 23 мая 2017 года № 14-П // СЗ РФ. 2017. № 23. Ст. 3473.

³³ См.: Андриченко Л. В. Социальные права иностранных граждан // Конституционно-правовое развитие государств евразийского пространства в условиях современных вызовов и угроз человечеству: сб. науч. ст. М.: Российская академия правосудия, 2010. С. 126–136; Цыганков А. В. Проблемы законодательного регулирования, обеспечивающего реализацию социально-экономических прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 3 (12). С. 129–132.

²⁹ См.: Исаев М. А. История Российского государства и права: учеб. М.: Статут, 2012. С. 203.

³⁰ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года) // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

ции)»³⁴ в отличие от ВИЧ-инфицированных российских граждан, которым гарантируется предоставление бесплатной медицинской помощи (пункт 1 статьи 4), иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации, при выявлении у них ВИЧ-инфекции подлежали депортации из России (пункт 2 статьи 11). Хотя предметом рассмотрения в порядке конституционного судопроизводства выступали преимущественно вопросы ограничения свободы передвижения и права на семейную жизнь, не менее очевиден вопрос о конституционности дифференцированного подхода между гражданами и иностранцами в области оказания медицинской помощи. В схожем деле *Киутин против Российской Федерации*, которое рассмотрел Европейский Суд по правам человека (далее также — Европейский Суд, ЕСПЧ), на этот аспект было обращено более пристальное внимание³⁵. В частности, было подчеркнуто, что «различия в обращении по признаку состояния здоровья, включая такое состояние, как ВИЧ-инфекция, охватывается — как форма инвалидности или наравне с ней — термином “иные признаки” в тексте статьи 14 [Конвенции о защите прав человека и основных свобод]» (пункт 57). Кроме того, Европейский Суд пришёл к выводу, что «экономические основания для исключения перспективных ВИЧ-инфицированных жителей применимы только в правовой системе, где иностранцы могут пользоваться национальной системой здравоохранения по сниженной цене или бесплатно. В России ситуация иная: неграждане Российской Федерации не имеют права на бесплатную медицинскую помощь, за исключением неотложной помощи, и должны сами оплачивать все медицинские услуги... независимо от того, получит ли заявитель разрешение на проживание в России или нет, он не будет иметь права пользоваться публичной системой здравоохранения России. Соответственно, риск того, что он станет финансовым бременем для системы здравоохранения Российской Федерации, не был убедительно установлен» (пункт 70). Из

этой позиции следует, что само по себе ограничение иностранных граждан в пользовании социальными правами может быть допустимо.

В целом между декларируемой всеобщностью социальных прав и устанавливаемыми Конституцией РФ социальными рисками имеется некое логическое противоречие. Например, согласно части 1 статьи 39 категория носителей права на социальное обеспечение фактически ограничивается исходя из установленного перечня этих рисков («по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом»). Отсюда можно вывести примерный перечень таких специальных субъектов: дети, пожилые, больные, инвалиды, лица, оставшиеся без попечения, родители (иные лица с семейными обязанностями). Кроме того, рассматриваемая конституционная норма допускает иные обстоятельства, которые могут расширить круг носителей права на социальное обеспечение. Следовательно, даже в силу буквального смысла Конституции РФ социальные права не обладают всеобщностью.

Конституционное определение носителей права на социальное обеспечение отражает наличие конфликта двух крупных групп населения в любом современном обществе. С одной стороны, это экономически активные граждане (налогоплательщики), которые наряду с иными источниками создают валовый национальный продукт, подлежащий распределению в порядке, предусмотренном бюджетным законодательством, в том числе для финансирования социального обеспечения. С другой стороны, можно выделить группу социально уязвимых лиц. Статус условных «иждивенцев» определяется отсутствием у них способности самостоятельно гарантировать себе достойное человеческое существование. Они в силу объективных обстоятельств нуждаются в мерах социальной поддержки. Противоречие между активной частью общества и социально нуждающимися группами населения в некоторой степени разрешается в концепции социальной солидарности. Как общеправовой принцип солидарность не только лежит в основе более конкретных социальных прав, но и служит доктринальным основанием передачи отдельных функций государственной поддержки нуждающихся социальных групп в руки частных лиц (благотвори-

³⁴ СЗ РФ. 1995. № 14. Ст. 1212.

³⁵ См.: European Court of Human Rights (далее — ECtHR). *Kiyutin v. Russia*. Application no. 2700/10. Judgment of 10 March 2011 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 12.

тельная деятельность, социально ориентированные некоммерческие организации и т. д.).

5.1. Лица со специальным юридическим статусом как носители социальных прав

В связи с признаком всеобщности отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о возможности и обоснованности конституционного гарантирования социальных прав лицам со специальным статусом. Речь о том, являются ли конституционными по своей природе социальные права государственных служащих и иных лиц, имеющих публичный статус. Так, по оценке О. Н. Кряжковой, Конституционный Суд РФ применительно к социальным правам «защищает права в первую очередь специальных субъектов (военнослужащих, представителей органов внутренних дел, иных силовых структур, других органов публичной власти). Постановления о трудовых и социальных правах этой категории лиц выносятся примерно в 1,7 раза чаще, чем о трудовых и социальных правах обычных граждан»³⁶. В качестве объяснения подобной правоприменительной практики О. Н. Кряжкова приводит несколько причин: более частое по сравнению с обычными гражданами обращение в Конституционный Суд РФ; объективно более низкая степень правовой защищённости; большая юридическая грамотность обращений; большая лояльность к этой категории заявителей со стороны судей. К дополнительным причинам такой ситуации можно отнести частое изменение законодательства о социальной защите данных субъектов, значительную дисциплинированность представителей соответствующих властных структур, а также общий приоритет в конституционном судопроизводстве соответствующих публичных интересов (обороны, безопасности, охраны правопорядка и т. д.). В последнем случае конституционной юстиции проще взаимодействовать с законодателем и в итоге обеспе-

чить исполнимость решений, отвечающих высоким государственным задачам. Тем самым в конституционной судебной практике наблюдается количественная диспропорция между делами о защите социальных прав рядовых граждан и лиц со специальным правовым статусом.

Интересно, что подобная тенденция наблюдается не только в России. По результатам анализа судебной практики в рассматриваемой сфере в нескольких юрисдикциях техасский исследователь Д. Ландау пришёл к схожему выводу, что «наиболее значительная часть дел направлена не на защиту социальных прав малоимущих, а скорее на обеспечение интересов среднего и высшего класса. Когда суды в развивающихся странах препятствуют пенсионным реформам или сокращению зарплат, это касается преимущественно государственных служащих, а когда они предписывают государству осуществлять дорогостоящее медицинское обслуживание или выплачивать пенсии специалистам из среднего класса или когда они обязывают государство повысить субсидии при аренде жилья, они разрешают споры, поддерживая привилегированные, а не уязвимые социальные группы»³⁷.

Сама по себе защита лиц со специальным правовым статусом вряд ли противоречит базовым конституционным принципам. Обосновать права отдельных социальных групп можно со ссылкой на общеправовые принципы социальной справедливости и равенства (преамбула, статья 19 Конституции РФ). Однако, чтобы не казаться привилегиями, подобные меры позитивной дискриминации госслужащих и специальных субъектов требуют дополнительного обоснования в практике Конституционного Суда РФ. Детальной аргументации заслуживает вопрос об уязвимости этих социальных групп и необходимости определённых мер государственной поддержки по сравнению с рядовыми российскими гражданами. Кроме того, возникает вопрос, являются ли данные возможности конституционно гарантируемыми или же отраслевыми (административными) правами. В последнем случае жалобы таких граждан формально не

³⁶ Кряжкова О. «Статусный уклон» в российском Конституционном Суде: кого поддерживает Суд в делах о трудовом законодательстве и социальной защите // Официальный сайт Института права и публичной политики. 2019. 3 сентября. URL: <https://academia.ilpp.ru/statusny-uklon-v-rossiyskom-konstitutsionnom-sude-kogo-podderzhivaet-sud-v-delah-o-trudovom-zakonodatelystve-i-sotsialnoy-zashtite/> (дата обращения: 24.10.2019).

³⁷ Landau D. The Reality of Social Rights Enforcement // Harvard International Law Journal. Vol. 53. 2012. No. 1. P. 401–459, 403.

отвечают требованиям об их допустимости в части затрагивания прав, предусмотренных Конституцией (часть 4 статьи 125 Конституции РФ, пункт 3 части 1 статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»³⁸). Следовательно, практика конституционного правосудия в этой части может быть скорректирована.

5.2. Общественные объединения как носители социальных прав

Определение в качестве носителя «каждого», например в тексте статьи 39 Конституции РФ, не исключает использование права на социальное обеспечение отдельными общественными объединениями. При всей кажущейся абсурдности социального обеспечения юридических лиц буквальное толкование термина «каждый» охватывает, например, социально ориентированные некоммерческие организации. В соответствии со статьёй 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» органы власти могут оказывать поддержку указанным выше организациям, осуществляющим в том числе «социальное обслуживание, социальную поддержку и защиту граждан» (подпункт 1 пункта 1)³⁹. В настоящее время, по данным Министерства экономического развития России, в Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций включено 4661 получателей государственной поддержки из региональных бюджетов и 174 тех, которые получают средства федерального бюджета⁴⁰. В связи с этим можно предположить возможность доступа таких организаций к правосудию по защите прав, предусмотренных статьёй 39 Конститу-

ции РФ. В практике Конституционного Суда РФ имеются примеры расширения персональной сферы действия конституционных прав. Так, Постановление 18 июля 2012 года № 19-П⁴¹ касалось вопроса о распространении на юридические лица сферы действия права на обращение, предусмотренного статьёй 33 Конституции РФ. Суд посчитал, что «объединениям граждан — поскольку они не только способствуют осуществлению и защите прав и свобод граждан, но и в отдельных случаях сами являются формой их реализации — эти права и свободы, в том числе право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, должны быть гарантированы». Распространяя такую позицию на социально ориентированные некоммерческие организации, можно прийти к выводу, что подобные объединения очевидно способствуют осуществлению конституционного права на социальное обеспечение. В плане доступа к правосудию требует решения проблема участия этих организаций в стратегической защите социальных прав в порядке конституционного судопроизводства, в том числе с использованием института независимых экспертных заключений (*amicus curiae*)⁴². Кроме того, подобная группа некоммерческих организаций является специально выделенной в части 3 статьи 39 Конституции РФ формой реализации названного права. Последний вывод обращает внимание на свойство верховенства конституционных социальных прав.

6. Верховенство социальных прав

Установленное частью 2 статьи 4 Конституции РФ требование верховенства её норм, включая основополагающие права как её часть, можно рассматривать в узком и широком смысле. В первом случае это свойство касается лишь территориального приоритета российского конституционного текста. Однако с учётом системной взаимосвязи с положениями статьи 15 Конституции РФ верховенство можно понимать в широком смысле. Тогда

³⁸ См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 29 июля 2018 года) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

³⁹ См.: Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 29 июля 2018 года) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁴⁰ См.: Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций — получателей поддержки Минэкономразвития России // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/SocOrientNoncomOrg/201411132> (дата обращения: 24.10.2018).

⁴¹ СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

⁴² См.: Блохин П. О спорных моментах в понимании *amicus curiae* и его возможного облика в российском конституционном судопроизводстве // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 1 (104). С. 130–143.

оно проявляется в отношении: 1) иных источников права (высшая юридическая сила), 2) субъектов Российской Федерации (территориальное верховенство), 3) иных лиц (общеобязательность). Эти три аспекта верховенства конституционных норм можно проанализировать применительно к социальным правам.

6.1. Высшая юридическая сила социальных прав

Свойства верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ (часть 2 статьи 4, часть 1 статьи 15) предопределяют приоритетное место предписаний о конституционных социальных правах в иерархии нормативных правовых актов в области социального обеспечения. По такой логике конституционным социальным правам не должны противоречить «законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации». Кроме того, в соответствии со статьёй 64 Конституции РФ положения главы 2 «составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации». Тем самым конституционные социальные права устанавливают принципиальные положения в отношении отраслевых прав в этой сфере.

Например, Конституционный Суд РФ пришёл к выводу, что военные пенсионеры, не имеющие регистрации по месту жительства (пребывания), «оказываются в неравном положении по сравнению с лицами, получающими трудовые пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению... Между тем все эти пенсионеры относятся к одной категории — лиц, имеющих право на получение гарантированной государством пенсии, и отсутствие регистрации по месту жительства или месту пребывания в пределах территории Российской Федерации не может служить основанием введения различий в условиях реализации ими конституционного права на социальное обеспечение — иное означает установление в отношении этих лиц необоснованной, не имеющей разумного оправдания дифференциации порядка выплаты пенсий»⁴³. В результате в данном деле отраслевые положения пенсионного законодательства были признаны не соответствующими

Конституции РФ, в том числе праву на социальное обеспечение (часть 1 статьи 39) во взаимосвязи с принципом равенства (части 1 и 2 статьи 19).

6.2. Территориальное верховенство социальных прав

Территориальное верховенство является частным случаем высшей юридической силы Конституции РФ по отношению к региональному законодательству отдельных субъектов Российской Федерации. Специальные предписания во 2-й главе «Права и свободы человека и гражданина», которые бы определённо свидетельствовали о приоритете федеральных конституционных норм в этой сфере над региональными, отсутствуют.

Однако их можно вывести из системного толкования Конституции РФ. Прежде всего важно подчеркнуть наличие компетентностных норм по этому вопросу. Согласно части 1 статьи 72 охрана окружающей среды (пункты «д», «к»), образование, культура (пункт «е»), здравоохранение, социальная защита и социальное обеспечение (пункт «ж»), трудовое и жилищное право (пункт «к») находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. В силу же буквального смысла статьи 71 (пункт «в») региональные представительные органы не могут осуществлять регулирование конституционных прав, им предоставлены полномочия по защите этих прав (пункт «б» статьи 71). С учётом тезиса о том, что меры охраны (защиты) «связаны в то же время с реальными ограничениями конституционных прав»⁴⁴ требует разграничения компетенция в рассматриваемой сфере федеральных и региональных государственных органов.

Одним из способов разграничения компетенции между этими двумя уровнями власти в области конституционных социальных прав служит общеправовой принцип *in favorem* (в пользу)⁴⁵. В известном Постановлении от 7 июня 2000 года № 10-П Конституционный Суд РФ фактически признал действие этого

⁴³ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2011 года № 11-П // СЗ РФ. 2011. № 24. Ст. 3526.

⁴⁴ Постановление Конституционного Суда РСФСР от 14 января 1992 года № 1-П // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 247.

⁴⁵ См.: Burton's Legal Thesaurus / ed. by W.C. Burton. 5th ed. New York : McGraw-Hill Education, 2013. P.357.

принципа применительно к региональному конституционному предписанию о повышении уровня гарантирования права на образование на территории Республики Алтай. Вместо предусмотренного федеральной Конституцией основного общего образования (часть 4 статьи 43) в этом субъекте Российской Федерации был установлен долг родителей обеспечить получение детьми среднего (полного) общего образования (часть первая статьи 59 Конституции (Основного Закона) Республики Алтай от 7 июня 1997 года⁴⁶). Согласно оценке Конституционного Суда РФ, «оспариваемая норма — в соответствии с целями социального государства — дополнительно гарантирует более широкие возможности для несовершеннолетних, которые хотели бы продолжить своё обучение. Тем самым Республика Алтай принимает на себя обязательства по финансовому, материально-техническому и иному обеспечению права на образование в указанном объёме и возлагает на родителей несовершеннолетних [обязанность содействовать реализации и защите данного права]. Такое регулирование не нарушает установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий, поскольку защита прав и свобод граждан, а также общие вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов». Следовательно, региональные конституционные акты могут повышать уровень защиты социальных прав, предусмотренный Конституцией РФ, но не понижать федеральные стандарты, хотя и создавая при этом финансово-экономические гарантии этих прав.

Более сложной представляется проблема возможности ограничения конституционных социальных прав законами субъектов Российской Федерации. Вывод о допустимости правоограничительного нормотворчества регионов можно сделать, несмотря на, казалось бы, недвусмысленное правило о прерогативе федерального законодателя в этой сфере в силу буквального толкования части 3 статьи 55. Такой вывод следует прежде всего из системного толкования конституционных норм. В

отличие от общей ограничительной оговорки (часть 3 статьи 55 Конституции РФ) специальные нормы, посвящённые отдельным социальным правам, допускают принятие региональных нормативных правовых актов (установление социальных рисков законом — часть 1 статьи 39; указание на нужду в жилище и пределы его финансирования в законе — часть 3 статьи 40). Кроме того, в практике Конституционного Суда РФ была признана допустимость вторичного регулирования конституционных прав в региональном законодательстве на основании первичного их регулирования федеральным законом⁴⁷. Ещё одним очевидным доводом о возможном вмешательстве в конституционные социальные права посредством законов субъектов РФ служит признание допустимости соответствующего предмета обжалования в Конституционный Суд РФ в силу части 4 статьи 125 Конституции РФ. Эта норма также связывает проверку возможного нарушения конституционных прав с законом вообще, а не только с нормативными правовыми актами федеральных органов законодательной власти.

Следовательно, споры должны вестись не столько о возможности ограничения конституционных прав в региональном законодательстве⁴⁸, сколько о пределах этой нормотворческой деятельности. В целом нельзя отрицать делегирования полномочий по регулированию конституционных социальных прав региональным парламентам на основании федерального закона в установленных им случаях (наличие отсылочных норм) и пределах (принципы равенства, правовой определённости, соразмерности и т. д.). Данный вывод подтверждается законодательством большинства субъектов Российской Федерации в социальной сфере. Так, согласно части 1 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга «О квоти-

⁴⁶ См.: Конституция Республики Алтай (Основной Закон) от 7 июня 1997 года (в ред. от 13 июня 2018 года) // Ведомости Государственного Собрания — Эл Курултая Республики Алтай. 1997. № 21.

⁴⁷ Подробнее об этом см.: Должиков А. В. Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере основных прав // Представительная и законодательная власть: история и современность: Материалы научно-практической конференции / под ред. С. В. Землюкова. Барнаул : Издательский дом «Барнаул», 2010. С. 167—172.

⁴⁸ См.: Пресняков М. В. Проблема децентрализации «ограничительного регулирования» конституционных прав и принцип социально-территориального равноправия // Гражданин и право. 2018. № 5. С. 3—14.

тировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов в Санкт-Петербурге» устанавливается квота для приёма на работу инвалидов в количестве 2,5 % от среднесписочной численности работников (если в организации их более ста человек)⁴⁹. При этом региональный законодатель вводит такое ограничение свободы предпринимательской деятельности (часть 1 статьи 34 Конституции РФ) на основании части 1 статьи 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и в устанавливаемых им рамках (от двух до четырёх процентов среднесписочной численности работников)⁵⁰. Итак, в целях повышения уровня гарантий граждан конституционные социальные права могут конкретизироваться региональными представительными органами, что не исключает вторичного ограничения иных прав на основании федерального закона, но не ниже устанавливаемых им стандартов и принципов.

6.3. Общеобязательность. Адресаты социальных прав

Верховенство российского основного закона с точки зрения персональных пределов действия выражается в свойстве общеобязательности конституционных прав. В отличие от свойства всеобщности, которое указывает на носителей (или управомоченных лиц), признак общеобязательности определяет адресатов конституционных прав⁵¹ (или обязанных лиц). Правило части 2 статьи 15 Конституции РФ о высшей юридической силе её норм для всех органов власти, граждан и их объединений следует толковать во взаимосвязи со специальной нормой статьи 18, которая уже исключает частных лиц из числа

непосредственных адресатов конституционно гарантируемых прав. Следовательно, напрямую конституционные социальные права обязывают исключительно органы публичной власти и их должностных лиц.

6.3.1. Адресаты социальных прав

Из анализа статей 37–44 Конституции РФ следует, что чаще всего адресатами социальных прав прямо называются законодательные органы. Обязательства органов представительной власти по обеспечению социальных прав можно вывести также из отсылочных норм к соответствующей разновидности нормативных правовых актов (части 3–5 статьи 37, части 1–2 статьи 39, часть 3 статьи 40, часть 3 статьи 41, часть 3 статьи 44). Статья 39 Конституции РФ непосредственно делегировала законодателю полномочия по конкретизации дополнительных оснований, по которым гарантируется социальное обеспечение (часть 1), а также по установлению государственных пенсий и иных социальных пособий (часть 2). Такой юридический приём, получивший наименование законодательных отсылок (оговорок о законе), позволяет представительным органам власти как детализировать содержание социальных прав, так и вводить их ограничения. Это неизбежно обуславливает необходимость судебного контроля законодательной деятельности в порядке конституционного судопроизводства.

Кроме того, проанализированные нормы относят к адресатам социальных прав и иные органы власти помимо законодателя. Так, среди адресатов этих прав названы государство в целом (часть 1 статьи 38), органы государственной власти и местного самоуправления (часть 2 статьи 40), государственные и муниципальные учреждения здравоохранения (часть 1 статьи 41), должностные лица (часть 3 статьи 41), государственные и муниципальные учреждения и предприятия (части 2, 3 статьи 43). Кроме того, наделение государственных и муниципальных органов обязательствами вытекает косвенно из определения форм социального обеспечения (государственные пенсии и социальные пособия — часть 2 статьи 39) или характеристики источников их финансирования (государственные, муниципальные фонды — часть 3 статьи 40; бюджетные средства — часть 1

⁴⁹ См.: Закон Санкт-Петербурга от 21 мая 2003 года № 280-25 «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов в Санкт-Петербурге» (в ред. от 21 февраля 2018 года) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2003. № 7–8.

⁵⁰ См.: Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в ред. от 29 июля 2018 года) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

⁵¹ См.: Экштайн К. А. Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / под ред. Ю. И. Лейбо, Г. П. Толстопятенко, К. А. Экштайна. 2-е изд. М.: ЭКОМ, 2000. С. 60.

статьи 41; федеральные программы — часть 2 статьи 41).

6.3.2. Законодатель как главный адресат социальных прав

Вместе с тем с учётом системного толкования части 3 статьи 55 и части 4 статьи 125 Конституции РФ частные лица могут обжаловать в Конституционном Суде РФ предполагаемое ограничение их социальных прав исключительно законом, который выступает главным предметом рассмотрения в порядке конституционного судопроизводства. С этой процедурной точки зрения социальные конституционные права представляют собой притязания по отношению не просто к абстрактному государству, а в первую очередь к законодателю и иным публичным образованиям, участвующим в принятии такой разновидности нормативных правовых актов. Обращение в Конституционный Суд РФ иных субъектов (запросы судов, депутатов, органов власти и т. д.) по поводу социальных прав также в большинстве случаев в качестве предмета обжалования будет иметь в виду поведение законодателя.

Этот вывод не отрицает в исключительных случаях расширения предмета обжалования в порядке конституционного судопроизводства по делам о защите социальных прав за счёт постановлений Правительства, региональных законов и даже косвенного учёта Конституционным Судом РФ правоприменительной практики. Такие случаи изменения предмета обжалования в конституционном судопроизводстве и равным образом буквальный смысл статей 37—44 Конституции РФ, относящих к адресатам социальных прав иные публичные образования, нужно увязывать с первичными законодательными прерогативами в рассматриваемой сфере. Проще говоря, государственные и муниципальные учреждения понимаются в качестве адресатов конституционных социальных прав лишь через призму законодательного установления их компетенции по обеспечению этих прав.

6.3.3. Субъективный характер социальных прав по отношению к законодателю

Вопрос об адресатах конституционных социальных прав на первый взгляд может пока-

заться сугубо теоретическим. В этом смысле в отечественной доктрине всё ещё ведётся спор о субъективном характере конституционных социальных прав. В европейской континентальной доктрине данный спор утих ещё к началу XX века в связи с развитием административного судопроизводства и распространением доктрины субъективных публичных прав. С момента появления самостоятельного конституционного правосудия должно быть очевидно, что конституционные права, в том числе в социальной сфере, представляют собой притязание к законодателю на определённый объём государственной поддержки. Отсюда можно вывести следствие практического характера. Возможности доступа к правосудию по данной категории дел зависят от реального места государственного органа, выступающего адресатом конституционных социальных прав, в системе разделения властей. На практике Конституционный Суд РФ дифференцирует интенсивность контроля в зависимости от органа, принявшего нормативный акт. В последнее время отечественной конституционной юстицией по общему правилу используется низкая интенсивность судебного контроля федерального законодательства. Непосредственно это проявляется в использовании нескольких судебных доктрин. К ним можно отнести доктрину разумной сдержанности, презумпцию добросовестности законодателя, презумпцию конституционности закона, а также приём конституционного согласованного толкования (выявление конституционного правового смысла закона).

В то же время, если предметом обжалования становится не федеральное, а региональное законодательство, интенсивность контроля и эффективной защиты социальных прав может повышаться. Так, в Постановлении от 27 марта 2018 года № 13-П⁵², которое касалось регионального материнского капитала, Конституционный Суд РФ признал не соответствующей Конституции РФ отмену приобретённых прав жителей Ставропольского края (пункт 3 резолютивной части). Это косвенно означает предписание региональному представительному органу изыскать средства в краевом бюджете на финансирование соответствующих социальных выплат.

⁵² СЗ РФ. 2018. № 15 (ч. V). Ст. 2237.

Очевидна дифференциация интенсивности судебного контроля по отношению к подзаконным актам, которые входят в предмет обжалования в порядке конституционного судопроизводства. Показательно в этом отношении Постановление от 22 ноября 2017 года № 31-П по поводу трудовых прав бывших сотрудников государственного наркоконтроля. Это решение является одним из редких случаев в современной практике Конституционного Суда, когда предметом судебного исследования стали указы Президента РФ. Однако по результатам разбирательства интенсивность их контроля оказалась минимальной. Идеологию сдержанности в отношении конституционного контроля актов главы государства демонстрирует правовая позиция, согласно которой «обнаружившаяся неопределённость в оспариваемом правовом регулировании может быть устранена посредством конституционно-правового истолкования соответствующих нормативных положений с учётом их места в системе правовых норм и исходя из их предназначения, Конституционный Суд Российской Федерации полагает возможным воздержаться от признания оспариваемых в настоящем деле нормативных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации»⁵³. Представленный уважительный подход к главе государства пересекается с мягким характером обязательств, вытекающих из конституционных социальных прав.

6.3.4. «Мягкие» обязательства адресатов социальных прав

В соответствии с положениями Конституции РФ по отношению к социальным правам законодатель несёт «мягкие» обязательства. К мерам по обеспечению рассматриваемой группы прав, которые составляют согласно Конституции РФ обязательства государства, можно отнести: установление минимального размера оплаты труда (часть 3 статьи 37); признание способов разрешения коллективных трудовых споров (часть 3 статьи 37) и гарантий продолжительности рабочего времени или времени отдыха (часть 5 статьи 37); защиту материнства, детства и семьи (часть 1

статьи 38); установление случаев предоставления социального обеспечения, включая пенсии и пособия (части 1, 2 статьи 39); поощрение жилищного строительства и создание иных условий для реализации соответствующего права (часть 2 статьи 40); предоставление нуждающимся жилища (часть 3 статьи 40); оказание медицинской помощи (часть 1 статьи 41); разработку программ охраны и укрепления здоровья населения (часть 2 статьи 41); гарантирование государственного и муниципального образования (части 2, 3 статьи 43); установление государственных образовательных стандартов, поддержку образования и самообразования (часть 5 статьи 43). По сравнению с классическими свободами анализируемые конституционные формулировки свидетельствуют о нестрогом характере таких обязательств. Так, законодателю не сложно выполнить обязанность по «поощрению» или «созданию условий» осуществления социальных прав. В этой связи следует согласиться с Н. В. Колотовой в том, что подобные нестрогие обязательства государства являются свидетельством социалистической традиции. По мнению исследователя, «качество советской нормативной системы, в которой “мягкие” (как бы необязательные) социальные обязательства легко укоренились и повсеместно использовались, досталось в наследство нынешней социальной сфере. В стране сложилась традиция безответственного нормотворчества в социальной сфере. Многочисленные программы социально-экономического развития изобилуют декларативными, ничем не обеспеченными нормами, что приводит к колоссальному разрыву между провозглашаемыми и реализуемыми социальными правами»⁵⁴.

Однако мягкость обязательств государства иногда свойственна и западным либеральным демократиям. Такие обязательства находятся посередине между невмешательством (в духе неоллиберализма) и принудительной патерналистской опекой (как в полицейском государстве). «Мягкий» характер обязательств адресатов социальных прав частично сближает их с либертарианским патернализ-

⁵³ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 года № 8-П // СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7529.

⁵⁴ Колотова Н. В. Обеспечение социальных прав как условие развития институтов демократии // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 3. С. 44–48, 47–48.

мом или теорией «подталкивания» (англ.: *nudge*), которую предлагают нобелевский лауреат по экономике 2017 года Р. Талер и конституционалист К. Санстейн⁵⁵. Эти американские исследователи выступают «за деликатные попытки со стороны коммерческих организаций и правительства подталкивать людей к выбору, который улучшит их жизнь. В нашем понимании политика “патерналистская”, если решение, принятое под её влиянием, выгодно человеку, по его личному мнению... Либертарианский патернализм — достаточно слабая, мягкая и ненавязчивая разновидность патернализма, поскольку выбор не ограничивается, не навязывается и люди не ограждаются от неправильных решений»⁵⁶. В соответствии с этой теорией подталкивание охватывает процесс принятия решения, который побуждает лицо изменить поведение, но не лишает его свободы выбора.

Для потенциального заявителя в Конституционный Суд РФ неопределённость формулировок об обязательствах органов публичной власти, «поощряющих» добровольное социальное страхование (часть 3 статьи 39 Конституции РФ), скорее ограничивает доступ к правосудию. Законодателю в качестве стороны судопроизводства легче доказать выполнение обязанности «поощрять» осуществление конституционных социальных прав или создавать условия для их реализации. Представителям органов власти достаточно продемонстрировать формальную разработку документа стратегического планирования. Заявителю, напротив, сложно подтвердить нарушение государством таких обязательств по поощрению его прав. В подобных случаях заявителю, скорее, будет отказано в принятии дела к рассмотрению в порядке конституционного судопроизводства.

6.3.5. Ограничения социальных прав и позитивные обязательства государства

С «мягкостью» обязательств государства тесным образом связан вопрос об особенностях ограничения конституционных социальных

прав. Если применительно к классическим конституционным свободам здесь уместна категория «вмешательство»⁵⁷, то специфика правоограничивающей деятельности публичной власти по отношению к социальным правам пока не получила адекватного отражения в терминологии. В российской доктрине была предпринята попытка анализа этого вопроса, хотя и не очень удачная⁵⁸. Между ограничениями конституционных классических свобод и социальных прав не проводится чёткое различие. Хотя несоответствия всё же имеются.

Ограничение конституционных социальных прав чаще всего состоит в бездействии законодателя или недостаточной активности иных органов публичной власти в выполнении обязательств по их гарантированию. По аналогии с вмешательством, которое предполагает проникновение в охраняемую классическими конституционными свободами сферу, ограничение социальных прав условно можно отождествить с безучастностью государства.

Ограничения, несомненно, считаются важнейшим элементом структуры любых конституционных прав. Вместе с тем абсолютное большинство соответствующих норм Конституции РФ (статьи 37–44) вообще не упоминают о возможных ограничениях социальных прав. Исключения составляют конституционные права, которые по предмету хотя и реализуются в социальной сфере (принудительный труд — часть 2 статьи 37; произвольное лишение жилища — часть 1 статьи 40; сокрытие угрожающих жизни и здоровью фактов — часть 3 статьи 41), но с точки зрения характера обязательств их адресатов схожи с классическими конституционными свободами. Однако в таком качестве данные «социальные права» чаще всего лишены самостоятельного смысла. Например, согласно части 1 статьи 40, гарантирующей конституционное право на жилище, предусматривается, что «никто не может быть произвольно лишён жилища». Данное предписание скорее сле-

⁵⁵ См.: Nudge. Архитектура выбора: как улучшить наши решения о здоровье, благосостоянии и счастье / под ред. Р. Талера, К. Санстейна; пер. с англ. Е. Петровой. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2017.

⁵⁶ Там же. С. 15.

⁵⁷ Подробнее об этом см.: Должиков А. Стакан наполювину полон или пуст? Вмешательство как форма ограничения конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 1 (122). С. 80–112.

⁵⁸ Подробнее об этом см.: Снежко О. Пределы законодательных ограничений социальных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 2 (81). С. 47–66.

дует считать ошибкой или неудачной формулировкой, которую избрал конституционный законодатель. Она мало что добавляет, например, к конституционному запрету лишения имущества (часть 3 статьи 35). Кроме того, в отличие от конституционного права собственности, включающего требования судебного контроля подобных ограничений и равноценной (предварительной) компенсации, право на жилище лишено сравнимых гарантий.

Ограничения социальных прав иногда могут состоять в нарушении государством своих негативных обязательств. Например, это происходит в случае дискриминации представителей какой-либо социальной группы. Однако главная особенность социальных прав состоит в том, что соответствующие конституционные нормы накладывают на государство позитивные обязательства. В зарубежной доктрине даже распространено выделение особой группы позитивных прав (англ.: *positive rights*), которые противопоставляются негативным правам (англ.: *negative rights*)⁵⁹. В последнем случае государственным органам достаточно выполнить негативные обязательства, не вмешиваясь в защищаемую индивидуальными свободами сферу. В наиболее общем виде позитивные обязательства органов публичной власти состоят в создании положительных условий по осуществлению социальных прав.

Классические конституционные свободы также могут налагать на государство позитивные обязательства. Например, из права на свободу и личную неприкосновенность (статья 22 Конституции РФ) вытекает обязанность законодателя создавать и финансировать полицейские органы и пенитенциарные учреждения. Поэтому позитивный характер следует считать скорее не свойством самих прав, а особенностью корреспондируемых им обязательств государства. Такое смещение акцентов в понимании позитивных прав и обязанностей уже получило обстоятельное

обоснование в зарубежной доктрине⁶⁰. Данный подход имеет значение для доступа к правосудию. Заявитель, утверждающий о нарушении конституционного социального права, часто должен обосновать предполагаемое невыполнение законодателем именно позитивной обязанности по обеспечению этого права.

Представленный тезис можно продемонстрировать на примере уже процитированного Постановления Конституционного Суда РФ от 16 декабря 1997 года № 20-П, в котором не соответствующим части 1 статьи 39 Конституции РФ было признано установление для безработных предельного тридцатидневного срока оплаты временной нетрудоспособности в течение двенадцатимесячного периода. Согласно позиции Конституционного Суда лишение права на социальное обеспечение заключалось «в отсутствии надлежащих законодательных гарантий предоставления им иного источника средств к существованию (минимального материального обеспечения) в рамках системы социального обеспечения». Поэтому ограничение конституционных социальных прав может состоять в отсутствии самого законодательного регулирования в рассматриваемой сфере.

6.3.6. Переложение бремени обеспечения социальных прав на частных лиц

Хотя государственные органы и несут главную ответственность по обеспечению конституционных социальных прав, можно поставить вопрос об их общеобязательности для частных лиц. По сравнению с классическими конституционными свободами буквальные формулировки статей 37–44 Конституции РФ позволяют выделить «частных» адресатов, участвующих в осуществлении социальных прав. Среди них родители, которым вменяется обязанность заботиться о своих детях и воспитывать их (часть 2 статьи 38); трудоспособные дети, достигшие 18 лет, которым предписывается забота о нетрудоспособных родителях (часть 3 статьи 38); родители или заменяющие их лица, чьей обязанностью считается обеспечение получения детьми основного общего образования (часть 4 статьи 43). Нако-

⁵⁹ См.: *Currie D.P. Positive and Negative Constitutional Rights // The University of Chicago Law Review. Vol. 53. 1986. No. 3. P. 864–890; Hirschl R. “Negative” Rights vs. “Positive” Entitlements: A Comparative Study of Judicial Interpretations of Rights in an Emerging Neo-Liberal Economic Order // Human Rights Quarterly. Vol. 22. 2000. No. 4. P. 1060–1098.*

⁶⁰ См.: *Fredman S. Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties. Oxford : Oxford University Press, 2008.*

нец, конституционный законодатель установил две обязанности «каждого» в социальной сфере: заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (часть 3 статьи 44), а также сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58).

В российской доктрине оценка конституционных обязанностей частных лиц кардинально различается. С одной стороны, В. А. Четвернин высказал точку зрения о бессмысленности закрепления большинства конституционных обязанностей, за исключением одной. Исходя из естественно-правовой идеологии, сторонник либертарного правопонимания полагал, «что у человека (гражданина) нет никаких обязанностей по отношению к государству, кроме одной: соблюдать конституцию и законы, т. е. быть законопослушным постольку, поскольку законы не нарушают его естественные и неотчуждаемые права»⁶¹. По мнению автора, конституционное закрепление иных конституционных обязанностей бессмысленно и без законодательной конкретизации остаётся благим пожеланием⁶². С другой стороны, многие российские исследователи просто не видят особых трудностей в закреплении подобного рода обязанностей частных лиц именно в конституционном тексте. Более того, судья Конституционного Суда РФ в отставке Б. С. Эбзеев предлагает сместить якобы имеющийся в государственном управлении односторонний акцент с отдельного индивида на вопросы ответственности личности за общество и перед обществом⁶³. Два представленных взгляда на проблему конституционных обязанностей частных лиц отражают противоположные ценностные суждения.

В юридической доктрине от былого расцвета юснатурализма в момент принятия действующей Конституции РФ ничего не осталось, а в решениях Конституционного Суда естественно-правовая аргументация и вовсе фактически лишена практического смысла. Современный отечественный конституционализм акцентирует внимание чаще на публичных интересах. Поэтому точку зрения Б. С. Эбзеева скорее можно считать продолжением социалистической правовой традиции, где внимание с конституционных прав было перемещено на корреспондирующие обязанности советских граждан по отношению к обществу и государству. Например, в статье 59 Конституции СССР 1977 года ясно провозглашалось, что «осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданином своих обязанностей»⁶⁴. Причём такое положение имело скорее моральное значение, не обладая свойствами общеобязательности без отраслевой конкретизации. Кроме того, представленный подход по идеологическим причинам игнорирует обязательства государства по отношению к собственным гражданам. Интересно, что действующая Конституция РФ закрепляет экологическую обязанность частных лиц (статья 57), но не содержит ясных предписаний об обязательствах публичной власти в области охраны окружающей среды, акцентируя в основах конституционного строя внимание на природоресурсной тематике (статья 9).

В этой связи закрепление в Конституции РФ обязанностей частных лиц следует рассматривать в свете советского наследия. В сугубо юридическом смысле нельзя обеспечить принудительное осуществление таких «квазиобязанностей» в порядке конституционного судопроизводства. Следовательно, с процессуальной точки зрения конституционные обязанности частных лиц, вытекающие из социальных прав, представляют собой не более чем моральное обязательство. Например, давая толкование содержанию конституционной обязанности заботы и воспитания детей (часть 2 статьи 38), Конституционный

⁶¹ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / под ред. В. А. Четвернина. М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1997. С. 14.

⁶² См.: Там же. С. 15.

⁶³ См.: Эбзеев Б. С. Конституционный правопорядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования. Часть I // Государство и право. 2018. № 3. С. 35–42, 35; Эбзеев Б. С. Конституционный правопорядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования. Часть I (окончание) // Государство и право. 2018. № 4. С. 40–45.

⁶⁴ См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 года) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

Суд РФ связывает её с внеправовыми социальными регуляторами («сама по себе является отображением общепризнанной модели социального поведения») и называет федерального законодателя, а не родителей её непосредственными адресатами⁶⁵. Данная обязанность, как конституционная и любая норма, устанавливает лишь общие принципы, которые должны развиваться законодателем в процессе отраслевого опосредования правовых отношений между детьми и родителями.

Если эти обязанности и имеют юридическое значение, то лишь опосредованно при условии конкретизации в отраслевом законодательстве. На последнее обстоятельство обратил внимание профессор Л. Д. Воеводин, подчёркивая, что в отличие от закреплённых Конституцией прав записанные в ней обязанности по общему правилу лишены возможности непосредственного применения⁶⁶. В соответствии с таким подходом конституционная обязанность частного лица сохранять окружающую среду не обладает прямым действием. Например, в условиях законодательного пробела о сортировке бытовых отходов суды общей юрисдикции вряд ли могли непосредственно сослаться на статью 58 Конституции для возложения соответствующей экологической обязанности на отдельных физических или юридических лиц. Аналогичным образом сложно представить сугубо конституционно-правовые средства, способные обеспечить принудительное выполнение таких обязанностей частными лицами. Как это ни парадоксально, но нормы российской Конституции об обязанностях частных лиц скорее не обременяют последних, а выступают средством защиты соответствующих конституционных прав. Поэтому прямое действие конституционных обязанностей в отношении граждан можно свести к закреплению конституционных принципов либо к правовым средствам воздействия на их правосознание. Отсюда возникает вопрос о программности и прямом действии конституционных социальных прав.

7. Программность и прямое действие социальных прав

По сравнению с классическими конституционными свободами социальные права в большей степени обладают свойством программности. Значит, прямое действие таких прав имеет ограничения. Сущность социальных прав в целом состоит в стратегическом планировании социально-экономической политики конкретного государства. Эту группу прав следует относить к числу норм-целей или норм-принципов, а не конкретных конституционных предписаний. Данное утверждение в доктринальном смысле пересекается со взглядами Р. Дворкина. Англо-американский учёный предложил разделять юридические нормы на три группы: 1) стратегии, 2) принципы и 3) правила⁶⁷. По мнению Р. Дворкина, под стратегией (англ.: *policy*) следует понимать «стандарт, формулирующий необходимость достижения некоторой цели, обычно связанной с улучшением каких-то экономических, политических или социальных условий в обществе», а под принципом — «такой стандарт, который следует соблюдать... потому что он выражает некоторые моральные требования, будь то требования справедливости, честности и т. д.»⁶⁸. Причём в отличие от целей и принципов юридические нормы предполагают применение по модели «всё или ничего»⁶⁹. Если применить такой подход к рассматриваемой теме, то конституционные социальные права, в отличие от конкретных норм, обеспечивают реализацию целей социальной политики государства в максимально возможных, но не в конкретных пределах.

Программный характер социальных прав непосредственно признаётся в тексте Конституции РФ. Согласно части 2 статьи 41 «финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения». Такое конституционное положение нельзя рассматривать как непосредственно действующую норму, а лишь как цель государственной политики или направление стратегического пла-

⁶⁵ См.: Постановление от 8 июня 2010 года № 13-П // СЗ РФ. 2010. № 25. Ст. 3246.

⁶⁶ См.: Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособие. М. : Изд-во МГУ ; ИНФРА-М: НОРМА, 1997. С. 139.

⁶⁷ См.: Дворкин Р. О правах всерьёз / пер. с англ. М. Д. Лахути, Л. Б. Макеевой. М. : Российская политическая энциклопедия, 2004. С. 45.

⁶⁸ Там же. С. 45.

⁶⁹ Там же. С. 48.

нирования в социальной сфере, во многом зависящие от имеющихся в стране финансовых и иных ресурсов. Поэтому программный характер социальных прав исключает либо значительным образом затрудняет их принудительное осуществление в судебном порядке.

7.1. Три модели конституционного закрепления социальных прав

Подобные факторы во многом определили разницу в моделях закрепления социальных прав в конституционных текстах государств. Условно можно выделить три таких модели: 1) либеральная, 2) социалистическая и 3) смешанная.

Первая модель реализована в классических документах времён буржуазных революций Нового времени и сводится к отсутствию социальных прав в конституционном тексте. Объяснить такую модель можно актуальностью для разработчиков в конкретную историческую эпоху скорее ограничения государственного вмешательства в сферу индивидуальной свободы на фоне средневекового бесправия и государственного произвола. Эта модель имеет ярко выраженные основания в либеральной идеологии. Примерами здесь служат Конституция США от 17 сентября 1787 года и Билль о правах от 25 сентября 1789 года⁷⁰, в которых даже при желании нельзя обнаружить предписания о социальных притязаниях граждан.

Вторая модель выступает антиподом предыдущей и предполагает, напротив, закрепление в конституционных документах широкого каталога социальных прав. Первые попытки конституционализации сферы социального благополучия граждан происходят ещё в конце XVIII века. Например, Декларация прав человека и гражданина от 24 июня 1793 года содержит некое подобие социальных прав, в том числе в области общественного призрения (статья 21) и образования (статья 22)⁷¹. Вместе с тем данные конституционные установления формулируются в ка-

честве обязанностей общества («священный долг» — статья 21, «общая потребность» — статья 22). Кроме того, такие конституционные положения во многом оставались с юридической точки зрения не более чем политическими декларациями. Социализм и иные разновидности левой идеологии, безусловно, предоставляли морально-политическую поддержку закрепления социальных прав в тексте конституционных документов. Ещё одним характерным примером данной модели служит Веймарская конституция Германии от 12 августа 1919 года⁷², где можно обнаружить значительное число основных прав в социальной сфере (статьи 119–122, 142–143, 150, 157, 161 и другие).

Наконец, третья модель, не отрицая необходимости конституционного регулирования социальной сферы в целом, всё же не закрепляет соответствующие блага в качестве юридических притязаний к государству и не гарантирует их защиту в судебном порядке. Примером этой модели выступает Конституция Ирландии от 29 декабря 1937 года. Статьей 45 в ней устанавливается обширный перечень основных принципов социальной политики. Они, впрочем, «предназначены быть общим руководством для Парламента. Применение этих принципов в законах должно быть исключительно заботой Парламента и не должно быть подсудно никакому суду в соответствии с положениями этой Конституции». Данные нормы, с одной стороны, показывают желательность защиты благосостояния личности, с другой стороны, не игнорируют трудностей принудительного осуществления социальных прав.

Похожая модель реализована в Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года, где чётко проводится различие между закреплёнными в главе 1 основными правами (нем.: *Grundrechte*) и предусмотренными в главе 3 социальными целями (нем.: *Sozialziele*). В отношении последних обязательства публичных властей заключаются в стремлении «к достижению социальных целей в рамках своей конституционной компетенции и имеющихся у

⁷⁰ См.: Соединённые Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / под ред. О. А. Жидкова, В. И. Лафитского; пер. с англ. М.: Прогресс; Универс, 1993. С. 29–49.

⁷¹ См.: Документы истории Великой Французской революции. С. 216–227.

⁷² См.: Reichsgesetzblatt. 1919. S. 1383. URL: <http://www.documentarchiv.de/wr/wrv.html> (дата обращения: 25.08.2019).

них средств» (часть 4 статьи 41 Конституции Швейцарии). Кроме того, «из социальных целей не могут выводиться никакие непосредственные претензии на государственные услуги» (часть 4 статьи 41)⁷³. В отличие от социальных целей основные права согласно статье 35 должны осуществляться в пределах всего правопорядка (часть 1), а тот, кто выполняет государственные задачи, связан основными правами и обязан содействовать их осуществлению (часть 2). Тем самым в рамках представленной модели соответствующие социальные блага не считаются юридическими правами в собственном смысле слова, а предполагают установление лишь программных положений для органов публичной власти. В качестве социальных целей они не накладывают принудительно исполняемого обязательства на конкретные действия органов власти, которые подлежали бы защите в судебном порядке.

Представленная модель конституционного регулирования вопросов социальной политики связана также с общими подходами немецкоязычной юридической догматики по дифференциации субъективного и объективного измерения основных прав⁷⁴. В одном из эпохальных решений Федеральный конституционный суд Германии определил основные права не только как субъективные притязания, но и как «руководящие начала и импульсы» (нем.: *Richtlinien und Impulse*)⁷⁵ для законодателя, административных и судебных органов. Поэтому даже если конституционные социальные права не являются субъективными, в качестве социальных целей они закладывают рамки нормотворчества и правоприменения. Сама по себе концепция объективного содержания конституционных прав лишь

переносит акцент с субъективного характера социальных прав на юридические обязательства государства, а не исключает их.

В этой связи интересна позиция Федерального конституционного суда Германии, который считает концепцию объективного содержания основных прав не отменой, а лишь дополнением их изначального либерального смысла. В решении от 1 марта 1979 года подчёркивается, что конституционные права, «согласно истории и их нынешнему содержанию, это в первую очередь индивидуальные права, права человека и гражданина, которые имеют своим предметом защиту конкретных особенно уязвимых областей человеческой свободы. Функция основных прав как объективных принципов состоит в существенном укреплении их юридической силы... но имеет первооснову в этом первоначальном значении... Поэтому они не теряют своего ядра и при их преобразовании в форму объективных норм, в которой лишь отступает этот первоначальный, но сохраняющийся смысл основных прав»⁷⁶.

С процессуальной точки зрения различие между субъективным и объективным содержанием социальных прав может состоять в следующем. В практике конституционного судопроизводства попытки защиты гражданами своих социальных прав оказываются безуспешными в силу самой проблематичности обязать законодателя осуществить принятие конкретных программ, а также принудить органы исполнительной власти и обычные суды к их реализации. Однако результаты обращения иных компетентных органов в Конституционный Суд РФ по вопросам социальной защиты могут быть более результативными. В таком случае индивидуальные носители социальных прав будут не субъектами, а скорее объектами в конституционном судопроизводстве. В процессуальном смысле в отношении защиты социальных принципов в порядке конституционного судопроизводства можно говорить лишь о «рефлексе» объективного права, а не о защите субъективных притязаний. Такая концепция, различающая субъективное право и рефлекс права, была распро-

⁷³ См.: Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. М. : БЕК, 2001. С. 227–274; Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (status as of 3 March 2013) // Offizielle Website des Bundes. Englische Übersetzung. URL: <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf> (дата обращения: 25.10.2019).

⁷⁴ См.: Dreier H. Subjektiv-rechtliche und objektiv-rechtliche Grundrechtsgehalte // Jura. Bd. 16. 1994. Н. 10. S. 505–513.

⁷⁵ Urteil des Ersten Senats vom 15. Januar 1958, 1 BvR 400/51 // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 1958. Bd. 7. S. 198, 208.

⁷⁶ Urteil des Ersten Senats vom 1. März 1979, 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und BvL 21/78 // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 1979. Bd. 50. S. 290, 337.

странена в конце XIX — начале XX века⁷⁷. В результате защиты социальных прав в вопросе целей или рефлекса права лицо выступает бенефициаром определённых благ, но не непосредственным субъектом правового общения. Объективное измерение социальных прав в некоторых случаях оправдано причинами экономического характера. Данный вывод обращает внимание на вопрос о зависимости социальных прав от бюджетных и иных экономических ресурсов государства.

7.2. Ресурсоёмкость социальных прав

Конституционные социальные права в значительной степени характеризуются зависимостью от экономических ресурсов государства. Это проявление программности данной группы прав условно можно обозначить как ресурсоёмкость. Оно получило непосредственное выражение в международных договорах о правах человека и в конституциях отдельных государств. Согласно части 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года государства обязуются «принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав»⁷⁸. Конституция Южно-Африканской Республики от 8 мая 1996 года предписывает государству «осуществлять адекватные законодательные и иные меры в пределах имеющихся у него ресурсов для достижения постепенной реализации» права на жилище (часть 2 статья 26), а также прав на здравоохранение, продукты питания, воду и социальное обеспечение (часть 2 статья 27)⁷⁹. В силу зависимости от экономических ресурсов социальные права осуществляются лишь постепенно по сравнению с классическими свободами.

Программный характер социальных прав уязвывается ещё и со степенью экономиче-

ского развития государства. В соответствии с оценками Конституционного Суда РФ «конституционные предписания, связывающие государство социальными обязательствами перед населением... предопределяют юридическую меру притязаний индивидов, не имеющих возможности в силу объективных обстоятельств самостоятельно достичь материального благополучия, на гарантирование материальной обеспеченности на уровне, необходимом для удовлетворения основных жизненных потребностей, и предполагают установление надлежащего нормативного механизма их удовлетворения — сообразно экономическим возможностям общества на данном этапе его развития»⁸⁰. Соответственно, ограниченность бюджетных и иных ресурсов, находящихся в распоряжении органов власти, определяет исключение возможности обжалования частными лицами недостаточной реализации государством целей социальной политики.

7.2.1. Финансовые ресурсы

Гарантирование нормативного содержания конституционных социальных прав в большей степени требует прямого государственного финансирования. В отсутствие экономических ресурсов государство просто не способно профинансировать программы по развитию социальной политики. Показательно в этом отношении, что среди государственных программ, предполагающих значительное государственное финансирование определённых мероприятий государственной политики, на первом месте размещаются те, которые касаются социальной сферы (здравоохранения, образования, социальной поддержки граждан, жилищных отношений, пенсионной системы, занятости населения, культуры, окружающей среды и другого)⁸¹.

Конечно, для реализации классических конституционных свобод экономические гарантии также могут иметь определённое зна-

⁷⁷ См.: *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 405.

⁷⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

⁷⁹ См.: Constitution of the Republic of South Africa, adopted on 8 May 1996 (amended on 11 October 1996). URL: <http://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SACConstitution-web-eng.pdf> (дата обращения: 25.10.2019).

⁸⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2005 года № 17-О // СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1479.

⁸¹ См.: раздел I Распоряжения Правительства РФ от 11 ноября 2010 года № 1950-Р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» (в ред. от 31 мая 2019 года) // СЗ РФ. 2010. № 47. Ст. 6166.

чение. Однако попытки уравнивать классические свободы и социальные права по признаку ресурсоёмкости представляются значительной натяжкой. Действительно, личные и политические права могут требовать в определённом объёме бюджетного финансирования. Однако их зависимость от ресурсов в значительной степени минимальна. Отсутствие таких ресурсов может не составлять серьёзных препятствий для носителя соответствующего права. К примеру, реальное пользование избирательными правами зависит от финансирования выборов. Необходимые средства выделяются из федерального, регионального или местных бюджетов для функционирования системы избирательных комиссий, информирования избирателей и проведения голосования. Вместе с тем сущность избирательных прав во многом состоит в возможном проявлении активности граждан и их соучастии в политической жизни. Более того, с процессуальной точки зрения предметом судебного исследования здесь чаще всего выступает недопустимое вмешательство со стороны публичной власти, реже — иных участников, в возможность избирать и быть избранным. Прямая государственная поддержка предусмотрена, например, законодательством о политических партиях⁸². Однако в судебной практике споры об ограничениях финансовых гарантий конституционного права на объединение в политические партии не распространены. Скорее прямое и косвенное государственное финансирование реализации этой разновидности политических прав в современной России обуславливает фактическое неравенство между политическими партиями или их зависимость от органов власти⁸³. Проще говоря, с точки зрения обжалования нарушений классических конституционных свобод отсутствие финансовых ресурсов в государстве серьёзно не сказывается на доступе к правосудию.

⁸² См.: статья 33 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 3 июля 2018 года) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁸³ См.: *Андрейчук С.* Деньги на выборах: Проблемы обеспечения прозрачности финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации: Доклад. М.: Трансперенси Интернешнл-Россия, 2017. URL: <https://transparency.org.ru/special/dengi-na-viborah/money-to-elect.pdf> (дата обращения: 25.10.2019).

Применительно к социальным правам подобный фактор, напротив, выступает ключевым в плане обжалования предполагаемого нарушения соответствующих обязательств органов публичной власти. В этом отношении можно согласиться с А. Бланкенагелем, что «имеющиеся финансовые ресурсы являются, таким образом, абсолютной границей осуществления социальных прав. Так как никого нельзя обязать делать невозможное, реализация социальных прав всегда и непременно ставится в зависимость от возможностей. Вследствие этого речь главным образом идет о распределении имеющихся ресурсов; социальные права и социальное государство, таким образом, во многом перекрываются вопросом справедливого распределения существующих ресурсов»⁸⁴. Ограниченность или отсутствие публичных ресурсов превращает программность социальных прав в декларативность. Особенно затруднена будет судебная защита этих прав при серьёзном изменении экономического состояния государства. Финансово-экономические кризисы объективно приводят к неспособности бюджета покрывать расходы государства на конституционные социальные права, что выражается в снижении достигнутого уровня их защиты.

7.2.2. Бюджетный процесс и конституционное правосудие

Кроме того, с процессуальной точки зрения ресурсоёмкость конституционных социальных прав ставит проблему возможного вмешательства органов конституционной юстиции в несвойственные им вопросы бюджетного процесса и в целом в юрисдикцию законодателя. По общему правилу Конституционный Суд РФ старается не вторгаться в прерогативы федерального законодателя в области бюджетного процесса. Согласно устоявшейся позиции Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права и не оценивает политическую и экономическую целесообразность принимаемых законодателем актов, «в том числе с точки зрения влияющих на реализацию социальных прав человека и гражд-

⁸⁴ *Бланкенагель А.* Конституционные суды, социальные права и социальное государство // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1 (42). С. 42–44.

данина последствий его действия для тех или иных отраслей экономики или для доходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»⁸⁵. Поэтому попытки заявителей запросить недостающего бюджетного финансирования для осуществления их социальных прав в порядке конституционного судопроизводства ожидаемо будут безуспешными. Более того, Конституционный Суд РФ неоднократно подчёркивал своё нежелание оценивать количественные показатели конкретных мер социальной защиты. Например, в соответствии с Определением от 20 ноября 1998 года № 164-О «нормы, устанавливающие конкретные максимальные размеры пенсий, не могут оцениваться на соответствие Конституции Российской Федерации, поскольку фактически это означало бы оценку целесообразности и экономической обоснованности решения законодателя, что... не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации»⁸⁶. В подобных случаях конституционные судьи проявляют значительную степень уважения к свободе усмотрения органов законодательной и исполнительной власти, оставляя им политическую ответственность перед гражданами за сложные решения в области социально-экономического планирования.

Однако сам по себе конституционный контроль взвешенного распределения бюджетных средств для финансирования социального обеспечения может быть юридизирован. Зарубежные комментаторы Конституции РФ, будучи более свободными в своих оценках, полагают, что «расходы федерального бюджета на социальную политику несоразмерны расходам на внутреннюю и внешнюю безопасность, особенно с учётом объективных потребностей страны в социально-государственной области, а в последние годы опять усилилась тенденция к недофинансированию этой сферы»⁸⁷. Отсюда возникают вопросы: возможна ли оценка Конституционным Су-

дом РФ подобных факторов при разрешении споров, связанных с защитой конституционных социальных прав, и каковы негативные последствия такой оценки?

Прежде всего оценку целесообразности и экономической обоснованности решений «политических» органов по распределению бюджетных средств следует ограничивать от исследования истинных целей правотворческой деятельности, затрагивающей конституционные социальные права. Общее правило части 3 статьи 55 Конституции РФ, допускающей правоограничивающую законодательную деятельность для защиты ряда публичных целей, равным образом распространяется на конституционные социальные права.

Решающее значение в разграничении оценки целесообразности и легитимности целей играют «законодательные факты», которые послужили импульсом для принятия нормотворческого решения по распределению бюджетных средств между условными вопросами социальной защиты и безопасности государства. От максимальной конкретизации фактических обстоятельств разрешаемого в порядке конституционного судопроизводства дела зависит наличие или отсутствие критики по поводу возможной политизации итогового решения. В практике российского конституционного правосудия имеются случаи, когда оценка количественных показателей мер социальной поддержки граждан производилась не в абсолютных цифрах, а в предельных величинах. В Постановлении от 15 мая 2006 года № 5-П⁸⁸, которое касалось льгот на содержание детей в дошкольных учреждениях, анализировался размер компенсации родителям затрат по оплате такого содержания. В условиях известной «монетизации льгот» органы местного самоуправления вынуждены были сокращать собственные бюджетные расходы, в том числе по компенсации указанной меры социальной поддержки. Несмотря на ограниченность финансовых средств муниципалитетов, Конституционный Суд РФ пришёл к выводу, что «изменение механизма предоставления социальных гарантий не должно вести к отмене этих гарантий или существенному снижению ранее достигнутого уровня их предоставления. Это

⁸⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2012 года № 17-П // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4169.

⁸⁶ URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision31098.pdf> (дата обращения: 25.10.2019).

⁸⁷ *Лухтерхандт О.* Статья 7 (социальное государство) // Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Б. Визера. Т. 1. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 140.

⁸⁸ СЗ РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.

означает, что тем самым... сохраняется обязанность органов местного самоуправления при реализации полномочия по установлению платы за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях обеспечивать пропорции в распределении расходов на содержание детей между родителями и муниципальными образованиями, ранее установленные Российской Федерацией». Такой вывод во многом можно объяснить историческим толкованием нормативного регулирования, когда прежде родительская плата компенсировалась «в размере, выраженном в процентах от затрат на содержание ребенка». Кроме того, по мнению Конституционного Суда РФ, «по своей юридической природе указанное регулирование, как устанавливавшее предельный размер платы, взимаемой с родителей за содержание детей в дошкольных учреждениях, представляет собой одну из форм общегосударственного гарантирования доступности получения образования в детских дошкольных учреждениях, предопределяемого конституционными положениями, поэтому, в отличие от льгот, оно не может считаться находящимся в полной дискреции законодателя». Тем самым не только был обозначен предельный размер социальной выплаты в качестве ядра конституционного права на образование, но и поставлена под сомнение исключительность законодательного усмотрения по осуществлению социальной политики. Причём данное дело инициировано и преимущественно касалось компетенции органов местного самоуправления. Следовательно, отечественному органу конституционного правосудия с институциональной точки зрения было проще сформулировать пределы законодательной и бюджетной политики. Иначе говоря, чем ниже политико-правовой статус стороны спора, тем легче органу конституционного правосудия вмешиваться в оценку целей социальной политики и вопросы бюджетного процесса. В противном случае без такого судебного вмешательства социальные права нельзя отнести к числу юридических установлений, осуществления которых могут требовать заявители в порядке конституционного судопроизводства. Тем самым можно обобщить всё вышеизложенное о влиянии отдельных свойств социальных прав на доступ к правосудию и, собственно, проанализировать концепцию их юстициальности.

8. Юстициальность социальных прав

Понятие юстициальности в целом почти не используется в российском правоведении⁸⁹. В отечественной юриспруденции его преимущественно связывают со взглядами немецкого социолога права Г. Канторовича⁹⁰ и его французского последователя Ж. Карбонье⁹¹. В этой области юридического знания юстициальность считается важнейшим признаком любой правовой нормы и отождествляется с возможностью принятия на основе такой нормы судебного решения.

В отечественном конституционализме и в целом в юридическом сообществе данный термин нельзя отнести к числу устоявшихся. Достаточно привести название одной из дискуссионных сессий IX Петербургского международного юридического форума: «Justiciability и концепция “политического вопроса” в национальном и международном правосудии»⁹². Организаторы масштабного юридического мероприятия в силу отсутствия конвенционной терминологии решили попросту не переводить это понятие с английского языка.

Хотя это и понятно. Ведь именно в англосаксонской юриспруденции данная доктрина получила значительное распространение. Например, в американском конституционализме под этим термином в общем понимается «пригодность проблемы к разрешению посредством обращения в суд. Юстициальность относится к вопросу, который может должным образом разрешаться судом посредством вынесения решения. Юстициальность отличается от юрисдикции тем, что в последнем случае возникает вопрос, может ли суд обладать полномочием действовать.

⁸⁹ См.: Тимошина Е. В. Проблема юстициальности прав человека в ситуациях их конкуренции и принцип пропорциональности // Вестник Российского университета дружбы народов. Т. 21. 2017. № 4. С. 464–485.

⁹⁰ См.: Kantorowicz H. Rechtswissenschaft und Soziologie // Deutsche Gesellschaft für Soziologie: Verhandlungen des 1. Deutschen Soziologentages vom 19. bis 22. Oktober 1910 in Frankfurt am Main. Frankfurt am Main : Sauer u. Auvermann, 1969. S. 275–310.

⁹¹ См.: Карбонье Ж. Юридическая социология / пер. с фр. В. А. Туманова. М. : Прогресс, 1980.

⁹² См.: IX Петербургский Международный Юридический Форум. 14–18 мая 2019 года, Санкт-Петербург. URL: https://static01.spblegalforum.com/cm/li/pdf/SPBILF2019_programme_ru.pdf (дата обращения: 26.10.2019).

Юстициабельность предполагает, что у суда имеются полномочия действовать, но сосредоточивается на том, является ли осуществление этих полномочий должным и обоснованным. Суд может обладать юрисдикцией в отношении дела, но может прийти к выводу, что рассматриваемый вопрос не юстициабелен... Юстициабельность позволяет судам ограничивать или расширять пределы, до которых осуществляются полномочия судебной власти. Она напрямую влияет на функциональные взаимосвязи судов с законодательной и исполнительной ветвями власти»⁹³. Таким образом юстициабельность конституционных прав означает их особое свойство, которое состоит в способности соответствующего спора быть разрешённым в судебном порядке и позволяет органам правосудия в рамках имеющейся у них юрисдикции устанавливать материальные, персональные и иные пределы обжалования, одновременно сужая или расширяя нормативное содержание данных прав. Применительно к социальным правам понятие юстициабельности анализируется наиболее часто и в первую очередь связывается с возможностями их принудительного осуществления в судебном порядке.

8.1. Принудительное осуществление социальных прав

Свойство юстициабельности означает возможность заявителя принудительно осуществить социальные права в случае их предполагаемого нарушения. Древняя юридическая максима гласит, что без правовых средств защиты право немислимо (*ibi jus, ibi remedium*⁹⁴). При отсутствии принудительных средств юридической защиты конституционные социальные права на практике не были бы осуществимы, а превращались бы в пустые декларации. В этом отношении актуально высказывание судьи Верховного суда США О. У. Холмса-младшего в деле 1904 года *Дэвис против Миллс* о том, что «конституции направлены

на обеспечение практических и имеющих содержание прав, но не на продвижение теорий»⁹⁵. Аналогичным образом, согласно устоявшейся практике Европейского Суда по правам человека, конвенционные нормы направлены на то, чтобы «гарантировать не теоретические или иллюзорные права, а права, осуществимые на практике и эффективные» (пункт 24)⁹⁶. Конституционный Суд РФ также воспринял подобный подход, подчеркивая, что «гарантии судебной защиты должны носить всеобъемлющий характер, с тем чтобы конституционные права и свободы были не иллюзорными, а реально действующими и эффективными»⁹⁷. Более того, от наличия судебных средств правовой защиты зависит квалификация России в качестве правового государства. Как подчеркнул Конституционный Суд РФ в Постановлении от 3 июля 2001 года № 10-П, «принцип правового государства, возлагающий на Российскую Федерацию обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, предполагает установление такого правопорядка, который должен гарантировать каждому государственную защиту его прав и свобод»⁹⁸. Поэтому важно определить юридические средства защиты конституционных социальных прав, которые гарантирует государство гражданину.

8.2. Средства юридической защиты социальных прав

В отечественном конституционном судопроизводстве, в отличие от зарубежных аналогов или отраслевого процессуального законодательства, отсутствует ясная система юридических средств защиты нарушенных конституционных прав. Применительно к защите социальных прав наиболее важным представляется требование заявителя к законодателю

⁹³ Chandler R. C. The Constitutional Law Dictionary / ed. by R. C. Chandler, R. A. Enslen, P. G. Renstrom. Vol. 1: Individual rights. Santa Barbara, CA : ABC-Clío Information Services, 1985. P. 432–433.

⁹⁴ См.: Латинская юридическая фразеология / сост. Б. С. Никифоров. М. : Юридическая литература, 1979. С. 106.

⁹⁵ United States Supreme Court. *Davis v. Mills*. Decision of 16 May 1904. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/194/451/> (дата обращения: 26.10.2019).

⁹⁶ ECtHR. *Airey v. Ireland*. Application no. 6289/73. Judgment of 9 October 1979 // Европейский Суд по правам человека: Избранные решения. Т. 1. М. : Норма, 2000. С. 271–287.

⁹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2017 года № 20-П // СЗ РФ. 2017. № 30. Ст. 4726.

⁹⁸ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3058.

об обязанности совершить определённые позитивные действия в целях устранения допущенных нарушений⁹⁹. Конечно, чаще всего в конституционной жалобе содержится просьба о признании неконституционным закона, нарушающего конкретное социальное право. В то же время актуальность обращения в порядке конституционного судопроизводства с требованием о возложении обязанности вытекает из специфики ограничения этих прав, которое чаще выражается в бездействии законодательных органов.

В отечественной доктрине в этой связи высказывается мнение, что «гражданин может только указывать государству на то, что осуществляемое государством исполнение лежащей на нём обязанности по созданию режима беспрепятственного осуществления закреплённых в Конституции РФ прав нарушает его субъективные публичные права либо создаёт препятствия к их осуществлению, и требует их устранения. Но гражданин при этом не вправе требовать строго определённого поведения от государства, поскольку государство само избирает, каким образом оно исполнит лежащую на нем в силу Конституции РФ обязанность, какие конкретно действия требуется совершить для этого государству, каков будет конкретный объём исполнения этой обязанности»¹⁰⁰. С такой точкой зрения можно согласиться лишь отчасти. Заявитель всё же свободен потребовать определённых вариантов исполнения позитивных обязательств, так как само по себе это не запрещено Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации». Заявитель способен также приводить разные аргументы в пользу своей позиции. Например, в конституционную жалобу или инициативные экспертные заключения могут включаться альтернативные варианты возможного законодательного решения, в том числе с учётом зарубежного опыта. Та-

кие сравнительные материалы среди прочего указывают на наименее обременительные меры в плане предполагаемого нарушения конституционных социальных прав, которые законодатель обязан избрать по итогам конституционного спора. Другое дело, какие средства правовой защиты в результате выбираются Конституционным Судом РФ и как строятся формулировки резолютивной части его итогового решения.

В настоящее время отечественный орган конституционного судопроизводства всё чаще избирает «слабую» модель взаимодействия с законодателем. Она состоит в том, что конституционные судьи в большинстве дел отказываются от прямого признания неконституционности оспариваемых законоположений в пользу выявления конституционного правового смысла (так называемое конституционное согласованное толкование) актов органов представительной власти. Кроме того, требование о необходимости изменения законодательства, даже если его неконституционность была установлена, формулируется в качестве рекомендаций. Причём именно «слабая» модель судебного контроля законодательства при защите социальных прав наиболее популярна в западном конституционализме. В этом отношении показательно название обстоятельного исследования М. Ташнета «Слабые суды, сильные права: судебный контроль и социальные права в сравнительном конституционном праве»¹⁰¹. Позиция профессора Гарвардского университета состоит в том, что суды способны защищать социальные права, но должны следовать слабой модели (англ.: *weak-form*) судебного контроля. Эта модель предполагает диалог между двумя ветвями власти, когда конституционная юстиция оставляет выбор конкретных форм осуществления социальных прав на усмотрение законодателя. Такой коммуникативный подход позволяет избежать проблемы легитимности судов и институциональных недостатков при оценке сложных социально-экономических проблем.

При всей привлекательности «слабой» модели судебного контроля законодательства

⁹⁹ Для целей настоящей работы иные средства правовой защиты конституционных прав отдельно не анализируются. Подробнее об этом см.: Должиков А. Средства юридической защиты при нарушении конституционных прав и конституционно-судебные рекомендации законодателю // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 65–72.

¹⁰⁰ Ильин А. В. Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. М.: Инфотропик Медиа, 2011. С. 175.

¹⁰¹ См.: Tushnet M. V. Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law. Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2008.

в российских условиях господствующего позитивизма и трудностей в становлении советательной демократии такой диалог зачастую даёт сбой. На формальный подход парламентариев к исполнению судебных рекомендаций обращает внимание Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин и указывает на желательность при учёте решений конституционной юстиции ориентироваться не только на «итоговые выводы (что, кстати, нередко делается путём дословного воспроизведения резолютивной части постановлений). Важно иметь в виду, что Конституционный Суд, принимая решение по конкретному делу, ограничен предметом проверки, а парламент не связан подобными рамками и вполне может распространять правовые позиции Конституционного Суда за пределы проверенных им норм. Было бы желательно, чтобы законодатель внимательнее относился к мотивировочной части решений Конституционного Суда, где нередко даются общие ориентиры для правового регулирования соответствующих общественных отношений»¹⁰². Существенным достоинством «слабой» модели конституционного контроля законодательства выступает возможность выстроить конструктивный диалог этих ветвей власти. Однако, если «общие ориентиры» оказываются недостаточными для реального осуществления социальных прав, российский орган конституционного правосудия мог бы проявить «креативность» в создании новых средств правовой защиты. Такой возможностью Конституционный Суд РФ уже пользовался, когда в отсутствие прямого законодательного регулирования начал использовать приём выявления конституционного смысла законодательства. Кроме того, в практике стража российского Основного закона можно обнаружить единичные примеры конкретных требований, адресованных представительным органам власти. Например, Постановление от 20 июля 1999 года № 12-П¹⁰³, хотя и не касалось социальных прав, содержало перспективное требование к законодателю воздержаться от совершения противоправного поведения в

будущем. Конституционный Суд РФ подчеркнул обязательность выявленного им конституционно-правового смысла законодательства, а «нарушение данного требования при принятии федерального закона, допущенное после вступления в силу настоящего Постановления, может служить основанием для признания его не соответствующим Конституции Российской Федерации».

В делах о защите социальных прав также можно встретить пусть незначительное, но непосредственно отсутствующее в процессуальном законодательстве о конституционной юстиции предписание опубликовать решение Конституционного Суда РФ в изданиях органов государственной власти и местного самоуправления в конкретном субъекте Российской Федерации (пункт 3 резолютивной части Постановления от 15 мая 2006 года № 5-П). Поиск похожих креативных решений российской конституционной юстицией позволяет юридизировать содержание конституционных социальных прав. Иначе их статус понижается до уровня отраслевых социальных прав, зависящих исключительно от безграничного усмотрения законодателя. В конечном счёте лишь при наличии юстициальности данная группа прав может считаться самостоятельным правовым феноменом, а не просто программным началом социальной политики.

9. Заключение

Таким образом, можно прийти к следующим выводам. Социальные права выступают в качестве ответной реакции на предшествующий опыт отсутствия или недостаточности защиты государством достойного человеческого существования. Наряду с классическими конституционными свободами социальные права чаще всего характеризуются абстрактным содержанием и лишены многих деталей, определяющих их нормативное содержание. Оно, впрочем, может получать необходимое истолкование в практике конституционного правосудия. Однако если оставить конкретизацию этих прав исключительно на усмотрение законодателя, то социальные права превращаются в отраслевые субъективные права или вовсе лишь в социальные цели. Верховенство конституционных социальных прав выражается в их высшей юридической силе над иными источниками права в соответствующей

¹⁰² Зорькин В.Д. Конституция живёт в законах. Резервы повышения качества российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 3 (45). С. 1–5, 4.

¹⁰³ СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3989.

сфере, а также в распространении приоритета действия на территорию всех субъектов Российской Федерации. Конституционные социальные права в силу свойства всеобщности по общему правилу должны гарантироваться любому лицу, а предоставление их отдельным социальным группам должно отвечать требованию необходимости, то есть предполагать оценку отнесения представителей такой группы в конкретных условиях к числу уязвимых категорий населения. Иначе конституционные социальные права трансформируются в разряд групповых привилегий.

Ключевой особенностью конституционных социальных прав является позитивный характер обязательств органов власти по их постепенному гарантированию в пределах имеющихся в государстве финансовых и иных ресурсов. Социальные права, будучи включёнными в текст Конституции РФ с тем, чтобы быть не просто элементом стратегического планирования социальной политики государства, а практически осуществимыми притязаниями лица к законодателю, требуют эффективных средств юридической защиты. К ним в силу их конституционной природы следует отнести не только возможность восстановления индивидуального социально-правового статуса лица в рассматриваемой сфере, но и способность органа конституционного правосудия предписать представительным органам власти внести соответствующие изменения в законодательство в определённых рамках. Также в конституционном правосудии могут быть выработаны структурные меры, которые основываются на общеправовых принципах (определённость, правомерные ожидания, равенство, соразмерность и другое) и служат нормативным основанием конституционного судебного контроля законодательства.

Библиографическое описание:

Должиков А. Конституционные социальные права и их юстициабельность // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 6 (133). С. 16–49.

Constitutional social rights and their justiciability

Aleksei Dolzhikov

Candidate of Sciences (Ph.D.) in Law, Associate Professor of Constitutional Law, Faculty of Law at Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russia (e-mail: a.dolzhikov@spbu.ru).

Abstract

The author discusses the features of constitutional social rights in light of access to justice. Then he puts forward a thesis about the influence of the majority of these features on the possibility of protection of these rights in constitutional adjudication. The protection of social rights as seen in the jurisprudence of the Constitutional Court of the Russian Federation could be possible only as complementary to classical freedoms. The emphasis on social rights should not exclude the original function of the constitutional review, which is to prevent any arbitrary interference with individual freedom. Loyalty to authoritarian tendencies of the state and the proclaimed populism in constitutional jurisprudence to allegedly ensure social justice for the most vulnerable groups leads to the loss of the ability to protect the Constitution properly. As a result, classical freedoms due to the ideology of judicial self-restraint are excessively limited as well as widely declared social rights become in fact the privileges of the government officials or other upper classes. Their protection in constitutional adjudication is already perceived as more acceptable by other political actors due to corporate solidarity. The author puts forward the argument that the existing misconception about the absence of the legal nature of constitutional rights requires clarification of the addressees of these rights. Due to the model of the constitutional complaint, the claims of the applicant trying to protect his social rights are directed to the legislator. Other instruments could be challenged in constitutional litigation only as an exception and in connection with the statute. Social rights as guidelines for the legislator are directed towards the progressive implementation of the social and economic policies and depend on available budgetary (other) resources of the government in a certain historical context. Special attention is paid in the paper to the key feature of the constitutional social rights – it's possible judicial protection or justiciability. A common view is that constitutional courts should not interfere with the appropriateness of legislation and the budget process could cause the social rights to be deprived of their constitutional status and to become statutory rights, which are completely dependent on the discretion of the representative bodies. A more creative approach of constitutional judges to the legal remedies could improve the effectiveness of social rights.

Keywords

constitutional rights; constitutional adjudication; social rights; justiciability; access to justice.

Citation

Dolzhikov A. (2019) *Konstitutsionnye sotsial'nye prava i ikh yustitsiabel'nost'* [Constitutional social rights and their justiciability]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 28, no. 6, pp. 16–49. (In Russian).

References

- Ado A. V., Naumova N. N., Pimenova L. A., Fedosova E. I. (1990) *Documenty istorii Velikoy frantsuzskoy revolyutsii* [Documents of the history of the great French Revolution], Moscow: Izdatel'stvo MGU. (In Russian).
- Alebastrova I. A. (2010) *Sotsial'nye prava: konstitutsionnye obeshchaniya, pozhelaniya ili privideniya?* [Social rights: constitutional promises, precatory words or ghosts?]. *Gosudarstvo i pravo*, no. 4, pp. 30–38. (In Russian).
- Alexy R. (1998) Die Institutionalisierung der Menschenrechte im demokratischen Verfassungsstaat. In: Gosepath S., Lohmann G. (eds.) *Philosophie der Menschenrechte*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, pp. 244–264.
- Andreychuk S. (ed.) (2017) *Den'gi na vyborakh: Problemy obespecheniya prozrachnosti finansirovaniya politicheskikh partiy i izbiratel'nykh kampaniy v Rossiyskoy Federatsii: Doklad* [Money in elections: the problems

- of ensuring transparency of financing of political parties and election campaigns in the Russian Federation: Report], Moscow: Transperensi Interneshnl-Rossiya. (In Russian).
- Andrichenko L. V. (2010) Sotsial'nye prava inostrannykh grazhdan [Social rights of foreign citizens]. In: *Konstitutsionno-pravovoe razvitiye gosudarstv evraziyskogo prostranstva v usloviyakh sovremennykh vyzovov i ugroz chelovechestvu* [Constitutional development of the States of the Eurasian area in the conditions of modern challenges and threats to humanity], Moscow: Rossiyskaya akademiya pravosudiya, pp. 126–136. (In Russian).
- Aranovsky K. V., Knyazev S. D., Khokhlov E. B. (2012) O pravakh cheloveka i sotsial'nykh pravakh [On human rights and social rights]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 21, no. 4, pp. 61–91. (In Russian).
- Blankenagel A. (2003) Konstitutsionnye sudy, sotsial'nye prava i sotsial'noe gosudarstvo [Constitutional courts, social rights and the social state]. *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeyskoe obozrenie*, no. 1, pp. 42–44. (In Russian).
- Blokhin P. (2015) O spornykh momentakh v ponimanii *amicus curiae* i ego vozmozhnogo oblika v rossiyskom konstitutsionnom sudoproizvodstve [On the controversial issues in the understanding of *amicus curiae* and its possible shape in the Russian constitutional adjudication]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 24, no. 1, pp. 130–143. (In Russian).
- Burton W. C. (2013) *Burton's Legal Thesaurus*, 5th ed., New York: McGraw-Hill Education.
- Carbonnier J. (1980) *Yuridicheskaya sotsiologiya* [Sociologie juridique], V. A. Tumanov (transl.), Moscow: Progress. (In Russian).
- Chandler R. C. (1985) *The Constitutional Law Dictionary. Vol. 1: Individual Rights*, R. C. Chandler, R. A. Enslen, P. G. Renstrom (eds.), Santa Barbara, CA: ABC-Clio Information Services.
- Chetvernin V. A. (ed.) (1997) *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii: Problemy i kommentarii* [The Constitution of the Russian Federation: Commentary on the issues], Moscow: Tsentr konstitutsionnykh issledovaniy Moskovskogo obshchestvennogo nauchnogo fonda. (In Russian).
- Cross F. B. (2000) The Error of Positive Rights. *University of California, Los Angeles (UCLA) Law Review*, vol. 48, no. 4, p. 857–924.
- Currie D. P. (1986) Positive and Negative Constitutional Rights. *The University of Chicago Law Review*, vol. 53, no. 3, p. 864–890.
- Dolzhirov A. V. (2006) Konstitutsionnaya priroda osnovnykh prav [Constitutional nature of fundamental rights]. In: Nevinsky V. V., Man'kovskaya V. I. (eds.) *Lichnost' i gosudarstvo v sovremennoy Rossii: pravovye aspekty: materialy nauchno-prakticheskogo seminaru* [The person and the government in modern Russia: legal aspects: materials of a scientific and practical seminar], Barnaul: Izdatel'stvo Altayskogo gosudarstvennogo universiteta, pp. 49–59. Available at: <https://zakon.ru/LibraryHome/DownloadPub?id=16207> (accessed: 23.10.2019). (In Russian).
- Dolzhirov A. V. (2010) Kompetentsiya zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii v sfere osnovnykh prav [Competence of legislative (representative) bodies of state power of subjects of the Russian Federation in the sphere of fundamental rights]. In: Zemlyukov S. V. (ed.) *Predstavitel'naya i zakonodatel'naya vlast': istoriya i sovremennost': Materialy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Representative and legislative power: history and modernity: Materials of the scientific and practical conference], Barnaul: Isdatel'skiy dom "Barnaul", pp. 167–172. (In Russian).
- Dolzhirov A. (2018) Stakan napolovinu polon ili pust? Vmeshatel'stvo kak forma ogranicheniya konstitutsionnykh prav [Is the glass half-empty or half-full? Interference as a form of constitutional rights' limitation]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 27, no. 1, pp. 80–112. (In Russian).
- Dolzhirov A. V. (2019) Sredstva yuridicheskoy zashchity pri narushenii konstitutsionnykh prav i konstitutsionno-sudebnye rekomendatsii zakonodatelyu [Legal remedies for violation of constitutional rights and constitutional-judicial recommendations to a legislator]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 3, pp. 65–72. (In Russian).
- Dreier H. (1994) Subjektiv-rechtliche und objektiv-rechtliche Grundrechtsgelalte. *Jura*, vol. 16, no. 10, pp. 505–513.
- Dworkin R. (2004) *O pravakh vs'er'ez* [Taking rights seriously], M. D. Lakhuti, L. B. Makeeva (transl.), Moscow: Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya. (In Russian).
- Ebzeev B. S. (2018) Konstitutsionnyy pravoporyadok i osnovnye obyazannosti: istoricheskoe razvitiye, yuridicheskaya priroda i osobennosti normirovaniya. Chast' I [Constitutional legal order and fundamental duties: historical development, legal nature and features of regulation. Part I]. *Gosudarstvo i pravo*, no. 3, pp. 35–42. (In Russian).
- Ebzeev B. S. (2018) Konstitutsionnyy pravoporyadok i osnovnye obyazannosti: istoricheskoe razvitiye, yuridicheskaya priroda i osobennosti normirovaniya. Chast' I (okonchanie) [Constitutional legal order and fundamental duties: historical development, legal nature and features of regulation. Part I (the ending)]. *Gosudarstvo i pravo*, no. 4, pp. 40–45. (In Russian).
- Eckstein K. A. (2000) *Nauchno-prakticheskiy kommentariy k glave 2 Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii "Prava i svobody cheloveka i grazhdanina"* [Scientific and practical commentary on Chapter 2 of the Constitution of the Russian Federation "Human and Citizen's Rights and Freedoms"], Yu. I. Leibo, G. P. Tolstop'yatenko, K. A. Eckstein (eds.), 2nd ed., Moscow: ECOM. (In Russian).
- Ellinek G. (2004) *Obshchee uchenie o gosudarstve* [The general doctrine of the state], Saint Petersburg: Yuridicheskiy tsentr Press. (In Russian).
- Filatov S. A., Chernomyrdin V. S., Shakhray S. M., Yarov Yu. F., Sobchak A. A., Shumeyko V. F. (eds.) (1995) *Konstitutsionnoe soveshchanie, 29 aprelya – 10 noyabrya 1993 goda. Stenogrammy. Materialy. Dokumenty* [Constitutional Council, April 29 – November 10, 1993. Transcripts. Materials, Documents], vol. 2, Moscow: Yuridicheskaya literatura. (In Russian).
- Fredman S. (2008) *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties*, Oxford: Oxford University Press.
- Gavrilova Yu. V., Krikunova A. A., Rudinsky F. M., Soshnikova T. A. (2009) *Ekonomicheskie i sotsial'nye prava cheloveka i grazhdanina: sovremennye problemy teorii i praktiki* [Economic and social rights of man and citizen: modern problems of theory and practice], F. M. Rudinsky (ed.), Moscow: Prava cheloveka. (In Russian).
- Hirschl R. (2000) "Negative" Rights vs. "Positive" Entitlements: A Comparative Study of Judicial Interpretations of Rights in an Emerging Neo-Liberal Economic Order. *Human Rights Quarterly*, vol. 22, no. 4, p. 1060–1098.
- Il'in A. V. (2011) *Razresheniye sudami sporov, vznikayushchikh po povodu raspredeleniya byudzhetykh sredstv* [Adjudication of disputes concerning the allocation of budget funds], Moscow: Infotropic Media. (In Russian).
- Isaev M. A. (2012) *Istoriya Rossiyskogo gosudarstva i prava* [History of Russian state and law], Moscow: Statut. (In Russian).
- Ishay M. (2005) The Socialist Contributions to Human Rights: An Overlooked Legacy. *The International Journal of Human Rights*, vol. 9, no. 2, p. 225–245.

- Ivanenko V. A. (2003) *Sotsial'nye prava cheloveka i sotsial'nye obyazannosti gosudarstva: mezhdunarodnye i konstitutsionnye pravovye aspekty* [Social human rights and social duties of the state: international and constitutional legal aspects], V. A. Ivanenko, V. S. Ivanenko (eds.), Saint Petersburg: Yuridicheskii tsentr Press. (In Russian).
- Kantorowicz H. (1969) *Rechtswissenschaft und Soziologie*: Paper presented at Verhandlungen des 1. Deutschen Soziologentages, 19. bis 22. Oktober 1910, Frankfurt am Main, Frankfurt am Main: Sauer und Auermann, pp. 275–310.
- Kislitsyna O. A. (2019) Vvedenie sistemy bezuslovnogo bazovogo dokhoda: chto dumayut rossiyane? Kto "za", kto "protiv"? [Introduction of the system of unconditional basic income: what do Russians think? Who "for", who "against"?]. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*, no. 3, pp. 32–47. (In Russian).
- Kolotova N. V. (2012) Obespechenie sotsial'nykh prav kak uslovie razvitiya institutov demokratii [Ensuring social rights as a condition for the development of democratic institutions]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, no. 3, pp. 44–48. (In Russian).
- Kovler A. I. (2002) *Antropologiya prava* [Anthropology of law], Moscow: Norma. (In Russian).
- Kryzhkova O. (2019) "Statusnyy uklon" v rossiyskom Konstitutsionnom Sude: kogo podderzhivaet Sud v delakh o trudovom zakonodatel'stve i sotsial'noy zashchite ["Status bias" in the Russian Constitutional Court: whom does the Court support in labor and social security cases]. Available at: <https://academia.ilpp.ru/statusny-uklon-v-rossiyskom-konstitutsionnom-sude-kogo-podderzhivaet-sud-v-delah-o-trudovom-zakonodatelystve-i-sotsialnoy-zaschite/> (accessed: 24.10.2019). (In Russian).
- Lafitskiy V. I., Zhidkov O. A. (1993) *Soedinyonnye Shtaty Ameriki. Konstitutsiya i zakonodatel'nye akty* [United States of America. Constitution and legislation], Moscow: Progress-Univers. (In Russian).
- Landau D. (2012) The Reality of Social Rights Enforcement. *Harvard International Law Journal*, vol. 53, no. 1, pp. 401–459.
- Langford M. (2008) The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory. In: Malcolm L. (ed.) *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3–45.
- Lukhterkhandt O. (2018) Stat'ya 7 (sotsial'noe gosudarstvo) [Article 7 (welfare state)]. In: Viser B. (ed.) *Kommentarii k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation], vol. 1, Moscow: Infotropik Media. (In Russian).
- Maklakov V. V., Entin V. L., Tumanov V. A., Barabashev G. V., Zhidkov O. A., Il'inskiy I. P., Kalyamin G. P., Strashun B. A., Chirkin V. E., Puchinskiy V. K. (1989) *Frantsuzskaya Respublika. Konstitutsiya i zakonodatel'nye akty* [The French Republic. Constitution and legislation], Moscow: Progress. (In Russian).
- Maklakov V. V. (ed.) (2001) *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv* [Constitutions of foreign countries], Moscow: BEK. (In Russian).
- Mégret F. (2011) International Human Rights Law Theory. In: Orakhelashvili A. (ed.) *Research Handbook on the Theory and History of International Law*, Cheltenham, Northampton, : Edward Elgar, pp. 199–231.
- Nikiforov B. S. (ed.) (1979) *Latinskaya yuridicheskaya frazeologiya* [Latin legal phraseology], Moscow: Yuridicheskaya literatura. (In Russian).
- Prays U. K. (1997) Kontseptual'nye protivorechiya sotsial'no-ekonomicheskikh prav [The conceptual contradictions in the socio-economic rights]. In: Reznichenko L. A. (ed.) *Rossiyskiy byulleten' po pravam cheloveka* [Russian Bulletin on Human Rights], vol. 9, Moscow: Institut prav cheloveka, pp. 18–25. (In Russian).
- Presnyakov M. V. (2018) Problema detsentralizatsii "ogranichitel'nogo regulirovaniya" konstitutsionnykh prav i printsip sotsial'no-territorial'nogo ravnopraviya [The issues of decentralization of "restrictive regulation" of constitutional rights and the principle of social and territorial equality]. *Grazhdanin i pravo*, no. 5, pp. 3–14. (In Russian).
- Putilo N. V. (2007) *Sotsial'nye prava grazhdan: istoriya i sovremennost'* [Social rights of citizens: history and modernity], Moscow: Yurisprudentsiya. (In Russian).
- Rumyantsev O. G. (ed.) (2007) *Iz istorii sozdaniya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii. Konstitutsionnaya komissiya: stenogrammy, materialy, dokumenty (1990–1993 gg.)*. Vol. 1: 1990 [From the history of creation of the Constitution of the Russian Federation. The Constitutional Commission: transcripts, materials, documents (1990–1993)], Moscow: Wolters Kluwer. (In Russian).
- Sachs A. (2000) Social and Economic Rights: Can They Be Made Justiciable. *Southern Methodist University Law Review*, vol. 53, no. 4, pp. 1381–1391.
- Snezhko O. A. (2011) Predely zakonodatel'nykh ogranicheniy sotsial'nykh prav [Limits of legislative restrictions of social rights]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 20, no. 2, pp. 47–66. (In Russian).
- Sunstein K. (1998) Otritsatel'nye kachestva pozitivnykh prav [Negative qualities of positive rights]. *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeyskoe obozrenie*, vol. 7, no. 2, pp. 43–53. (In Russian).
- Thaler R. H., Sunstein C. R. (eds.) (2017) *Nudge. Arkhitektura vybora: kak uluchshit' nashi resheniya o zdorov'e, blagosostoyanii i schast'e* [Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness], E. Petrova (transl.), S. Shcherbakov (ed.), Moscow: Mann, Ivanov and Ferber. (In Russian).
- Timoshina E. V. (2017) Problema yustitsiabel'nosti prav cheloveka v situatsiyakh ikh konkurentzii i printsip proporsional'nosti [The issues of justiciability in cases of human rights' conflicts and the proportionality principle]. *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov*, no. 4, pp. 464–485. (In Russian).
- Tsygankov A. V. (2009) Problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya, obespechivayushchego realizatsiyu sotsial'no-ekonomicheskikh prav i svobod inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva v RF [Issues of legislative regulation, ensuring the application of socio-economic rights and freedoms of foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*, no. 3, pp. 129–132. (In Russian).
- Tushnet M. V. (2008) *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Uitz R. (2008) Velikie obeshchaniya pered litsom bol'shikh nadezhd: sotsial'no-ekonomicheskiye prava v praktike vengerskogo konstitutsionnogo pravosudiviya [Great promises in the face of great hopes: socio-economic rights in the practice of Hungarian constitutional justice]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 17, no. 1, pp. 77–99. (In Russian).
- Vitruk N. V. (2012) Yuridicheskaya priroda konstitutsionnykh prav i svobod grazhdan [The legal nature of constitutional rights and freedoms of citizens]. In: *Izbrannoe. T. 1: Stat'i. Doklady. Retsenzii. 1963–1990 gg.* [Selected papers. Vol. 1: Articles. Reports. Reviews. 1963–1990], Moscow: Rossiyskaya akademiya pravosudiviya, pp. 382–396. (In Russian).
- Voevodin L. D. (1997) *Yuridicheskiiy status lichnosti v Rossii* [The legal status of a person in Russia], Moscow: Izdatel'stvo MGU; Infra-M: Norma. (In Russian).

- Young R. (2008) Justiciable Socio-Economic Rights? South African Insights into Australia's Debate. *Australian International Law Journal*, vol. 15, no. 1, pp. 181–211.
- Zorkaya N. (ed.) (2016) *Obshchestvennoe mnenie – 2015* [Public opinion – 2015], Moscow: Levada-Tsentr. Available at: <http://www.levada.ru/wp-content/uploads/2016/02/OM20151.pdf> (accessed: 24.10.2019). (In Russian).
- Zor'kin V. D. (2015) Konstitutsiya zhivet v zakonakh. Rezervy povysheniya kachestva rossiyskogo zakonodatel'stva [The Constitution lives in laws. Reserves for improving the quality of Russian legislation]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, no. 3, pp. 1–5. (In Russian).