



*Правовые вопросы:
теория и практика*

Сергей Ударцев

КОНСТИТУЦИОН- НЫЙ КОНТРОЛЬ: ФОРМИРОВАНИЕ ДОКТРИНЫ О ПРЕДЕЛАХ И УСЛОВИЯХ ОГРАНИЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН

Ключевые слова: конституция, права человека, социально-экономические права, экономический кризис, финансовое состояние государства, государственный бюджет, конституционный контроль, социальные выплаты, компенсации, сокращение государственных расходов.

Значительным испытанием на прочность общества, государства, правовой системы, политических и правовых институтов являются экономические кризисы, повторяющиеся в современном обществе циклически и развивающиеся волнообразно. Накатывающиеся периодически, но не всегда ритмично, волны кризиса могут повлечь за собой значительные преобразования в политической системе, структуре и составе государственной власти, привести к изменению законодательства. Многие зависят от глубины кризиса и запаса прочности общества и государства, которые подвергаются кризисным явлениям.

К сожалению, не во всех ситуациях и не все государства могут обеспечить реализацию прав и свобод человека и гражданина в условиях кризиса, особенно глубокого, тем более при сокращении в таких условиях необходимых у государства финансовых и материально-технических ресурсов. В условиях глубоких экономических кризисов органы конституционного контроля в разных странах все чаще сталкиваются с необходимостью выработки доктрины о формах, пределах и условиях ограничения социально-экономических прав граждан.

В условиях экономических кризисов конца XX – начала XXI вв. конституционные суды ряда стран рассматривали данные вопросы и принимали по ним решения.

Так, Конституционный суд Республики Казахстан первым рассмотрел дело (оно явилось первым делом данного суда, созданного 2 июля 1992 г.) о некоторых вопросах основ социальной защиты граждан. Профсоюзы, как обратившаяся сторона, просили Конституционный суд РК проверить конституционность одного из постановлений Верховного Совета РК, определявшего размер и расчет минимальной потребительской корзины. Дело осложнялось тем, что эта цифра определяла не только минимальную потребительскую корзину, но и минимальную зарплату, пенсию, стипендию студентов. Проведенные эксперти-



зы показали, что объем продуктов и иных средств, включенных в минимальную потребительскую корзину, не вполне обеспечивает минимально нормального существования человека. Конституционный суд РК в ноябре 1992 г. признал это постановление Верховного Совета РК не соответствующим Конституции РК и нарушающим ряд статей о правах граждан, содержащихся в Конституции¹.

Решение Конституционного суда Казахстана вызвало не только значительный общественный резонанс, но и недовольство среди ряда высокопоставленных чиновников и некоторых депутатов Верховного Совета РК, причастных к подготовке данного постановления. Появились предложения о ликвидации Конституционного суда, которые вскоре пытались реализовать при принятии Конституции РК в конце января 1993 г. Однако большинство депутатов высшего законодательного органа, полгода назад учредивших Конституционный суд, не поддержали предложение о его ликвидации, и оно было исключено из проекта Конституции РК 1993 г. в ходе его обсуждения на заседании Верховного Совета.

Решение Конституционного суда РК о минимальной потребительской корзине было оправдано и ориентировало государственные органы на то, что для обеспечения социальной стабильности вопросы минимальной социальной защиты не должны игнорироваться или недооцениваться. В Конституции РК 1995 г. Казахстан был объявлен социальным государством. И одной из первых опорных точек правового развития социального государства в независимом Казахстане было первое дело Конституционного суда РК в 1992 г.

Конституционный суд РК в 1992 г. поставил лишь вопрос о необходимости обеспечения минимального уровня жизни, за пределом которого уже разрушаются права человека, о необходимости уделять внимание минимально необходимым социально-экономическим правам граждан и в условиях кризиса, определению и расчету нормативов, лежащих в основе всей системы социальной защиты.

В последующем в международной практике органов конституционного контроля данный вопрос более детально изучался с точки зрения пределов временного обеспечения прав, проблемы компенсаций, про-

порциональности сокращения различных разделов государственного бюджета, разных категорий граждан и разных социальных выплат.

В начале XXI в. конституционные суды ряда стран принимали решения по сходным вопросам в условиях мирового экономического и финансового кризиса. В новых условиях органы конституционного контроля стремились определить допустимые, с точки зрения конституций их стран и с учетом исторического контекста, границы изменения достигнутого уровня содержания социально-экономических прав граждан в условиях кризиса и ряд других связанных с этим вопросов.

Конституционный суд Литовской Республики с конца 1990-х гг. начал формировать доктрину «экономического кризиса» применительно к конституционным правам граждан. В постановлении от 22 апреля 2002 г. Конституционный суд подчеркнул, что «в государстве может сложиться такая чрезвычайная ситуация (экономический кризис, стихийное бедствие и т.д.), когда невозможно накопить такое количество средств, какое необходимо для выплаты пенсий; в подобных исключительных случаях правовое регулирование пенсионных отношений может быть откорректировано в том числе и путем уменьшения пенсий по старости в таком масштабе, какой необходим для других конституционных ценностей; пенсии по старости в сокращенном размере могут выплачиваться лишь временно, т.е. до тех пор, пока в государстве продолжается чрезвычайная ситуация; необходимо отметить, что даже в таких исключительных случаях размер пенсий по старости не может быть сокращен с нарушением закрепленного в Конституции принципа балансирования между личным и общественным интересом; сокращение пенсий по старости должно соответствовать конституционному принципу пропорциональности»².

Позже, в постановлении от 23 августа 2005 г., Конституционный суд Литвы обратил внимание на то, что, хотя в условиях финансово-экономического кризиса и возможно сокращение государственного бюджета и расходов, но государство должно выполнять свои обязательства. При этом «допустимо продлевать сроки выполнения государством своих обязательств»³. В постановлении от 28 марта 2006 г. суд отме-



тил, что в условиях кризиса «следует пересматривать и сокращать бюджетное финансирование всех органов, осуществляющих государственную власть, а также финансирование различных областей, финансируемых за счет средств государственного и муниципальных бюджетов; в подобной ситуации допускается временное сокращение и финансирование судов, сокращение окладов судей, однако подобные сокращения не должны создавать предпосылок для нарушения независимости судов; оклады судей не могут быть сокращены в такой мере, чтобы это привело к невозможности отправления правосудия судами»⁴.

В условиях мирового кризиса в 2009–2010 гг. Конституционный суд Литвы продолжил дорабатывать свою концепцию возможности в исключительной ситуации сокращения социальных гарантий граждан, а также возможности снижения окладов членов Сейма (Парламента) и судей в условиях экономического кризиса. В решении от 20 апреля 2010 г. суд, в частности, предусмотрел необходимость компенсаций при сокращении пенсий по старости в результате финансово-экономического кризиса. Суд установил, что «при снижении пенсий по старости законодатель обязан предусмотреть механизм компенсации образовавшихся потерь, в соответствии с которым государство принимает на себя обязанность после окончания указанной чрезвычайной ситуации в течение разумного срока справедливо возместить таким лицам потери; государственные пенсии могут компенсироваться, если имело место значительное их снижение, при этом они могут компенсироваться в меньшем объеме по сравнению с пенсией по старости»⁵.

В своем постановлении от 21 декабря 2009 г. Конституционный суд Латвии рассмотрел соответствие Конституции некоторых положений Закона «О выплате государственных пенсий и пособий в период с 2009 по 2012 гг.». В этом постановлении Конституционный суд «безусловно признал, что предусмотренное законом сокращение пенсий противоречит Конституции, признал эти положения недействительными со дня их принятия и установил, что данное постановление подлежит исполнению в обязательном порядке». В постановлении суда отмечено, что, хотя «объем обеспечения социальных прав может ме-

няться в зависимости от объема финансовых средств, имеющихся в распоряжении государства», однако независимо «от экономической ситуации в государстве основные права лиц, определенные в Конституции, являются для законодателя обязательными». В самой крайней ситуации глубокого кризиса, по мнению суда, допустимо определенное сокращение обеспечения даже основных прав, но «только в том случае, если бы одновременно было принято правовое решение о позднейшем возмещении удержанных средств». Кроме того, государство в таком случае должно подойти дифференцированно и «определить группы пенсионеров, к которым данное сокращение применяться не может или в отношении которых необходимо предусмотреть иное сокращение»⁶.

26 декабря 2011 г. Конституционный суд Украины, рассмотрев конституционность некоторых положений Закона Украины «О государственном бюджете Украины на 2011 год»⁷, принял решение, в котором, опираясь на нормы международного права, в частности, опираясь на положение Всеобщей декларации прав человека и ссылаясь на два решения Европейского суда по правам человека, отметил, что «согласно статье 22 Общей декларации прав человека размеры социальных выплат и помощи устанавливаются с учетом финансовых возможностей государства. Европейский суд по правам человека в решении от 9 октября 1979 года по делу “Эйри против Ирландии” констатировал, что осуществление социально-экономических прав человека в значительной мере зависит от положения в государствах, особенно финансового. Такие положения распространяются и на вопрос допустимости уменьшения социальных выплат, о чем указано в решении данного суда по делу “Кйартан Асмундсон против Исландии” от 12 октября 2004 года».

Исходя из этого, Конституционный суд Украины констатировал: «Следовательно, одним из определяющих элементов в регулировании общественных отношений в социальной сфере является соблюдение принципа пропорциональности между социальной защитой граждан и финансовыми возможностями государства, а также гарантирование права каждого на достаточный жизненный уровень». Суд отметил так-



же, что в своих предыдущих решениях от 2 ноября 2004 г. № 15-рп/2004, от 24 марта 2005 г. № 2-рп/2005, от 20 июня 2007 г. № 5-рп/2007 г. Конституционный суд Украины уже формулировал правовые позиции по такому элементу принципа верховенства права, как пропорциональность (соразмерность). А в соответствии с правовой позицией Конституционного суда Украины, изложенной в Решении от 17 марта 2005 г. № 1-рп/2005 по делу о предоставлении пособия по временной нетрудоспособности, «государство обязано соответствующим образом регулировать экономические процессы, устанавливая и применять справедливые и эффективные формы перераспределения общественного дохода с целью обеспечения благосостояния всех граждан».

Конституционный суд Украины признал, что зафиксированные в законах социально-экономические права «не являются абсолютными. Механизм реализации этих прав может быть изменен государством, в частности, из-за невозможности их финансового обеспечения путем пропорционального перераспределения средств с целью сохранения баланса интересов всего общества. Кроме того, такие меры могут быть обусловлены необходимостью предотвращения или устранения реальных угроз экономической безопасности Украины, что в соответствии с частью первой статьи 17 Конституции Украины является важнейшей функцией государства».

Конституционный суд также подчеркнул, что недопустимо такое правовое регулирование, в соответствии с которым размер пенсий и иных социальных выплат будет «ниже уровня, определенного в части третьей статьи 46 Конституции Украины, и не позволит обеспечить надлежащие условия жизни лица в обществе и сохранить его человеческое достоинство, что будет противоречить статье 21 Конституции Украины».

Следовательно, изменение механизма начисления определенных видов социальных выплат и пособий является конституционно допустимым до тех пределов, за которыми ставится под сомнение сама суть содержания права на социальную защиту».

К подобным решениям исследователи относят и решение Конституционного суда Чехии от 31 января 2012 г., аннулировавшее решение Высшего административно-

го суда как нарушающее закрепленный Конституцией принцип равноправия граждан⁸.

Порой некоторые органы конституционного контроля выступают против обоснованности мер жесткой экономии, которую пытаются ввести правительства отдельных стран в условиях экономического кризиса. Так, Конституционный суд Португалии в апреле 2013 г. признал ряд ключевых статей бюджета противоречащими основному закону страны, отверг четыре из девяти мер экономии, предложенных правительством и обозначенных в бюджете. В частности, Конституционный суд счел противоречащими Конституции отмену выплат, связанных с летними отпусками госслужащих и пенсионеров, а также урезание пособий по безработице и болезни. Это вынудило правительство искать альтернативные пути экономии необходимого количества средств для получения страной обещанной помощи⁹. Для португальцев в среднем ставка подоходного налога в 2013 г. возросла с 24,5% до 28,5%¹⁰.

В конце августа 2013 г. Конституционный суд Португалии отклонил также законопроект правительства, определяющий порядок увольнения госслужащих. Суд признал, что предложенные правила несовместимы с «гарантией занятости» и «принципом пропорциональности», изложенными в Конституции страны. При этом председатель суда Жоакин Соуза Рибейру заметил, что «речь не идет о том, что нельзя сокращать число госслужащих, если на это есть законные причины». Суд постановил, что увольнения возможны, но не могут проводиться по предложенным правительством правилам, так как это ущемляет права работников и вынуждает соглашаться на краткосрочные контракты¹¹. В законопроекте предусматривалось, что чиновникам предоставляется год для перекалфикации и получения новой работы в госструктурах, и в случае, если за это время таковой не находится, их имели право окончательно увольнять. Свое решение судьи обосновали тем, что пять лет назад государство предоставило госслужащим гарантии занятости, и их нельзя отменять¹². При этом глава правительства и некоторые эксперты подвергли критике решение Конституционного суда.



Конституционный суд России также определил свою позицию по вопросу о допустимом ограничении прав и свобод человека и гражданина с учетом своего опыта, практики Европейского Суда по правам человека и практики европейского конституционного правосудия. Эта позиция сводится к тому, что такое ограничение возможно лишь при соблюдении следующих критериев: 1) соразмерность ограничений конституционно признаваемым целям и 2) сохранение существа и реального содержания права. «Конституционными основаниями для такой трактовки критериев ограничения прав человека, – пишет В. Д. Зорькин, – послужили положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ о том, что права человека могут быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционных ценностей, а также ч. 2 ст. 55, содержащей запрет на умаление прав и свобод человека и гражданина»¹³.

Мировой экономической кризис ставит проблему определенной корректировки теории социального государства. На это обращает внимание Т. Я. Хабриева, отмечая, что «речь идет о расширении сферы социальной ответственности государства и исполнении тех социальных обязательств, которые соответствуют его возможностям (иначе, как показал опыт последних двух лет, возможен долговой кризис, постигший некоторые европейские страны), а также активном участии граждан в делах государства и общества. Государство социальной ответственности исключает, с одной сторо-

ны, популистские устремления политиков, а с другой – иждивенческие настроения и стереотипы поведения личности»¹⁴.

Таким образом, органы конституционного контроля, допуская возможность сокращения расходов государственного и местных бюджетов на финансирование социальной сферы в условиях финансово-экономического кризиса, в своих решениях подчеркивали, что это сокращение должно быть пропорциональным, реально продиктованным чрезвычайной ситуацией и не освобождает полностью государство от его обязательств по отношению к гражданам. Особенно это касается такой чувствительной сферы как пенсионное обеспечение, в частности, пенсии по старости. Выработаны рекомендации по частичному и пропорциональному сокращению расходов в социальной сфере, о продлении сроков исполнением государством его обязательств, о компенсациях сокращения пенсий.

Органы конституционного контроля стран мира отдают себе отчет в том, что конституционные социально-экономические права граждан – правовая основа перечня социально-экономических прав человека и гражданина, защищаемых социальным государством. При всей допустимой динамике реального наполнения этих прав с учетом состояния экономики и материальных резервов страны формирование и развитие социального государства – один из приоритетов современного политико-правового развития, основа устойчивого развития общества и государства. ■

¹ Текст документа см.: Постановление Конституционного суда Республики Казахстан по делу «О проверке конституционности Постановления Верховного Совета Республики Казахстан от 18 января 1992 года № 1158а-ХІІ «О сроках поэтапного введения в действие минимальных потребительских бюджетов», приложения к нему «Минимальная потребительская корзина в 1992 году (на основе минимальных норм потребления продуктов питания)», а также принятых на их основе актов Президента и Кабинета Министров» от 22 ноября 1992 г. // Баишев Ж. Н. Судебная защита Конституции / Под ред. Г. В. Мальцева. Алматы: «Жеті жарғы», 1994. С. 129–137.

² Бирмонтене Тома. Влияние экономического кризиса на конституционную доктрину социальных прав // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. 28–30 марта 2012 г. / Отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012. С. 715.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 716.

⁵ Там же. С. 717, 719.

⁶ Там же. С. 720–721.

⁷ Решение Конституционного суда Украины по делу о соответствии Конституции Украины (конституционности) пункта 4 раздела VII «Заключительные положения» Закона Украины «О Государственном бюджете



Украины на 2011 год» по конституционным представлениям 49 народных депутатов Украины, 53 народных депутатов Украины и 56 народных депутатов Украины. Киев. Дело № 1-42/2011. 26 декабря 2011 г. № 20-рп/2011 // URL: <http://www.ccu.gov.ua/ru/doccatalog/list?currDir=142486> – 20.11.2013 г. Далее в статье фрагменты из дан ного решения приводятся по этому официальному источнику.

⁸ См.: Бирмонтене Тома. Указ. соч. С. 721.

⁹ См.: Конституционный суд Португалии отверг меры экономии. 6 апреля 2013 г. // URL: http://www.bbc.co.uk/russian/business/2013/04/130406_portugal_court_rejects_austerity_budget.shtml – 16.10.2013 г.

¹⁰ Там же.

¹¹ Подробнее см.: Конституционный суд Португалии отклонил законопроект об увольнениях госслужащих. 30.08.2013 г. // URL: <http://newsme.com.ua/world/1940836/> – 16.10.2013 г.

¹² См., напр.: Тупик в Португалии. 9 сентября 2013 г. // URL: <http://poslezavtra.com.ua/tupik-v-portugalii/> – 16.10.2013 г.

¹³ Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 130.

¹⁴ Хабриева Т. Я. Государство и личность в диалектике правового развития и взаимодействия // Материалы международной научно-практической конференции (VIII августовских чтений) «Государство и личность: 20 лет развития Казахстана по пути прогресса», посвященной 20-летию независимости и Дню Конституции Республики Казахстан. Астана, 2011. С. 50–51.

РЕЗЮМЕ

Сергей УДАРЦЕВ

КОНСТИТУЦИЯВИЙ НАЗОРАТ: ФУҚАРОЛАРНИНГ ИЖТИМОЙ-ИҚТИСОДИЙ ХУҚУҚЛАРИНИ ЧЕКЛАШ ДОИРАЛАРИ ВА ШАРТЛАРИ ТЎҒРИСИДАГИ ТАЪЛИМОТ-НИ ШАКЛЛАНТИРИШ

Мақолада иқтисодий инқироз шароитларида фуқароларнинг ижтимоий-иқтисодий ҳуқуқларини ҳимоя қилиш бўйича бир қанча мамлакатларнинг конституциявий назорат органларининг тажрибаси кўриб чиқилади. Назорат органлари фаолиятида унга мувофиқ фуқароларнинг ижтимоий-иқтисодий ҳуқуқлари мазмуни оқилона энг кам чегарадан паст даражада камайтирилиши мумкин эмаслиги ҳақидаги таълимот шакллантирилишидан иборат. Умумий ёндашувлар кўзга ташланаётганлиги кўрсатиб берилган. Ушбу таълимотнинг унсурлари батафсил таҳлил қилинган.

SUMMARY

Sergey UDARTSEV

CONSTITUTIONAL CONTROL: FORMATION OF DOCTRINE ON LIMITS AND LIMITING CONDITIONS OF SOCIO-ECONOMIC RIGHTS OF CITIZENS

The article considers a practice of the constitutional control authorities of series of countries for protection of socio-economic rights of citizens under the conditions of economic crisis. It was demonstrated that in the activities of control authorities the general approaches appeared, consisting in formation of doctrine, according to which the content of socio-economic rights of citizens cannot be reduced below the minimum reasonable limit. The elements of this doctrine have been analyzed in detail.



РЕЗЮМЕ

Сергей УДАРЦЕВ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ: ФОРМИРОВАНИЕ ДОКТРИНЫ О ПРЕДЕЛАХ И УСЛОВИЯХ ОГРАНИЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН

В статье рассмотрен опыт органов конституционного контроля ряда стран по защите социально-экономических прав граждан в условиях экономического кризиса. Показано, что в деятельности органов контроля наметились общие подходы, заключающиеся в формировании доктрины, согласно которой содержание социально-экономических прав граждан не может быть уменьшено ниже минимального разумного предела. Подробно проанализированы элементы этой доктрины.

