

Ударцев С.Ф.,
д.ю.н., профессор, директор НИИ правовой политики
и конституционного законодательства КазГЮУ

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА ГРАЖДАН
В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА:
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОРГАНОВ
КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ**

В последние годы в международной практике органов конституционного контроля вырабатываются контуры формирующейся доктрины о формах, пределах и условиях ограничения социально-экономических прав граждан в периоды глубоких экономических кризисов.

Экономический кризис, повторяющийся в современном обществе циклически и развивающийся волнообразно, является значительным испытанием на прочность общества, государства, правовой системы, политических и правовых институтов. 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. Много зависит от глубины кризиса и запаса прочности общества и государства, которые подвергаются кризисным явлениям.

Органы конституционного контроля нередко должны выступать арбитрами в спорах, связанных с вопросами адекватности вынужденного реагирования государств и их органов на вызовы, связанные с мировым экономическим кризисом.

Важным аспектом при рассмотрении вопроса о правовой системе в условиях кризиса, оказывается отношение государства и его органов к конституционным правам граждан, возможность гарантировать их и в период кризиса. К сожалению, не во всех ситуациях и не все государства могут обеспечить реализацию прав и свобод человека и гражданина в условиях кризиса, особенно достаточно глубокого, тем более при недостаточности необходимых у государства финансовых и материально-технических ресурсов.

В этом вопросе опыт постсоветских стран выявляет формирование нескольких различающихся между собой, но имеющих много общего концептуальных подходов у органов конституционного контроля разных стран. Все они касаются доктринального осмысления вопросов о пределах возможного ограничения реализации,

содержательного наполнения норм о социально-экономических правах и свободах человека и гражданина, различных социальных групп в условиях экономического кризиса.

В условиях экономических кризисов конца XX – начала XXI в. 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 основы социальной защиты граждан. Профсоюзы как обратившаяся сторона, просили Конституционный Суд РК проверить конституционность одного из постановлений Верховного Совета РК, определившего размер минимальной потребительской корзины и его расчет. Дело осложнялось тем, что эта цифра определяла не только минимальную потребительскую корзину, но и минимальную зарплату, пенсию, стипендию студентов. Проведенные экспертизы показали, что объем продуктов и иных средств, включенных в минимальную потребительскую корзину, не 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 Конституции.¹

Решение Конституционного Суда Казахстана вызвало значительный общественный резонанс, понимание и поддержку населения, 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 пытались реализовать вскоре в проекте 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

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

и оно было исключено из проекта Конституции РК 1993 г. в ходе обсуждения проекта на первом заседании Верховного Совета РК.

Решение Конституционного Суда РК о минимальной потребительской корзине было оправдано и ориентировало государственные органы на то, что вопросы минимальной социальной защиты не должны игнорироваться или недооцениваться для обеспечения социальной стабильности. В Конституции РК 1995 г. Казахстан был объявлен социальным государством. 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 более детально изучался данный вопрос с точки зрения пределов временного обеспечения прав, проблемы компенсаций, пропорциональности 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 отметил, 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 оклада 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 (например, в решении от 20 апреля 2010 г.), а также возможности снижения окладов членов Сейма (Парламента) и судей в условиях экономического кризиса (решение от 20 апреля 2010 г.).⁵ В решении от 20 апреля 2010 г. суд, в частности, предусмотрел необходимость компенсаций при сокращении пенсий по старости в результате финансово-экономического кризиса. Суд

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

³ Там же.

⁴ Там же. С. 716.

⁵ См.: там же. С. 717.

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».⁶

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 Латвии «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 меняться 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».⁷

26 декабря 2011 г. Конституционный Суд Украины принял решение, рассмотрев конституционность некоторых положений Закона

⁶ Там же. С. 719.

⁷ См.: там же. С. 720-721.

Украины «О государственном бюджете Украины на 2011 г.».⁸ В этом решении, основываясь на нормах международного права, в частности, опираясь на положение Всеобщей декларации прав человека и ссылаясь на два решения Европейского суда по правам человека, Конституционный Суд 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 г. 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 г.».⁹

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 также, 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 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, устанавливать и применять справедливые и эффективные формы перераспределения общественного дохода с целью обеспечения благосостояния всех граждан».¹⁰

⁸ 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 г.“ по конституционным представлениям 49 народных депутатов Украины, 53 народных депутатов Украины и 56 народных депутатов Украины. г. 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 данного решения приводятся по этому официальному источнику.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

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».¹¹

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».¹²

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

¹¹ Там же.

¹² Там же. К подобным решениям исследователи относят и решение *Конституционного Суда Чехии* от 31.01.2012 г., аннулировавшее решение Высшего Административного Суда как нарушающее закрепленный Конституцией принцип равноправия граждан. См.: Бирмонтене Тома. Указ. соч. С. 721.

обещанной помощи.¹³ Для португальцев в среднем ставка подоходного налога в 2013 г. возросла с 24,5% до 28, 5%.¹⁴

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 Жоаким 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 контракты.¹⁵ В законопроекте предусматривалось, что чиновникам предоставляется год для переквалификации и получения новой работы в госструктурах и в случае, если за это время таковой не найдется их имели право окончательно уволить. Свое решение судьи обосновали тем, что пять лет назад государство предоставило госслужащим гарантии занятости, и их нельзя отменять.¹⁶ При этом глава правительства и некоторые эксперты подвергли критике решение Конституционного Суда.

Конституционный Суд России 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

¹³ 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.

¹⁴ Там же.

¹⁵ 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.

¹⁶ См. об этом, напр.: Тупик в Португалии. 9 сентября 2013 г. // URL: <http://poslezavtra.com.ua/tupik-v-portugalii/> – 16.10.2013 г.

защиты конституционных ценностей, а также ч. 2 ст. 55, содержащей запрет на умаление прав и свобод человека и гражданина».¹⁷

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 исполнения государством его обязательств, о компенсациях сокращения пенсий.

Органы конституционного контроля стран мира отдают себе отчет в том, что конституционные социально-экономических прав 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.

Однако современный экономический кризис ставит проблему корректировки теории социального государства, выдвигается концепция социально ответственного 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 стороны, популистские устремления политиков, а с другой, иждивенческие настроения и стереотипы поведения личности

¹⁷ Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 130.