

УДК 342.415

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ
И ПРИОРИТЕТЫ РОССИЙСКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ:
ПОНЯТИЕ И СООТНОШЕНИЕ**

Т. В. Шелудякова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 июня 2012 г.

Аннотация: в статье рассмотрены основные принципы социальной политики Российского государства. Даны понятие и признаки конституционных приоритетов социальной политики. Проведено соотношение конституционных принципов и приоритетов российской социальной политики.

Ключевые слова: конституционные принципы, социальная политика Российского государства, конституционные приоритеты.

Abstract: the article deals with the basic principles of social policy of the Russian state. Given the concept of constitutional symptoms and social policy priorities. A ratio of constitutional principles and priorities of the Russian social policy.

Key words: constitutional principles, social policy of the Russian state, constitutional priorities.

В теории государства и права принципы – это основные, исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора. Они являются более фундаментальными и обобщенными правилами поведения, нежели юридические нормы, обладают значительной устойчивостью и стабильностью, фиксируясь преимущественно в конституциях либо важнейших законах. К общим идеям и принципам, лежащим в основе любого гражданского общества, Н. И. Матузов относит безусловное признание и защиту естественных прав человека и гражданина и проведение эффективной социальной политики, обеспечивающей достойный уровень жизни людей¹.

В юридической науке и действующем законодательстве принципы социальной политики четко не сформулированы, о приоритетах практически не упоминается, что обуславливает *актуальность* рассмотрения конституционных принципов и приоритетов социальной политики нашего государства. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.², которая на данный момент является основополагающим актом в социальной сфере Российской Федерации, сформулированы только основные направления долгосрочного социально-экономического развития страны, стратегия

¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М., 2004. С. 80.

² См.: О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 08.08.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

достижения поставленных целей, формы и механизмы стратегического партнерства государства, бизнеса и общества.

Н. С. Бондарь к основным принципам социальной политики относит, во-первых, защиту наиболее уязвимых слоев населения, во-вторых, содействие экономической активизации различных слоев населения³. По мнению В. И. Жукова, принципами социальной политики являются: «социальная справедливость, эгалитаризм, понимаемый как равенство социальных возможностей, социальное партнерство; социальное равновесие; гармонизация социальных противоречий; максимизация прожиточного уровня; выравнивание доходов; активная реакция правительства на социальные последствия экстремальных ситуаций (стихийные бедствия, вооруженные конфликты и т.д.); соблюдение законов; реагирование на общественное мнение»⁴.

Следовательно, *принципы социальной политики* – это основные начала, определяющие направление проведения мер государства, в реализации жизненно важных потребностей каждого человека, а особенно уязвимых слоев населения, в области здравоохранения, занятости, образования, охраны семьи, осуществления права на жилище.

Проанализировав закрепленные в действующем законодательстве принципы, можно определить основные *принципы социальной политики государства*:

- 1) защита социально не защищенных (малоимущих) субъектов;
- 2) предоставление финансовой поддержки регионам с целью обеспечения установленного минимально допустимого уровня жизни;
- 3) профилактика негативных последствий в социальной сфере;
- 4) позитивная ответственность органов государственной власти и должностных лиц;
- 5) поддержка и защита молодежи.

В *первом принципе* указаны те категории населения страны, которые не в состоянии самостоятельно за счет свободного использования своих способностей и имущества обеспечивать себе достойный уровень жизни. К данной категории можно отнести следующих субъектов социальных правоотношений: дети, молодые матери, инвалиды, престарелые, молодежь, сироты, временно безработные и др.

Второй принцип закрепляет делегирование финансовых ресурсов для обеспечения населению соответствующего региона социальных благ. Эти ресурсы используются субъектами Федерации в соответствии с их целевым назначением и социально-экономическими возможностями, что делает необходимым разработку социальной политики на местном уровне. Правительства и общественные структуры регионов определяют пути реализации данной политики в виде создания базы стабильных поступле-

³ См.: Бондарь Н. С. Конституционный Суд Российской Федерации – гарант социальных прав граждан // Право и власть. 2002. № 2. С. 2.

⁴ Жуков В. И. Социальная политика : сущность, итоги и возможности // Жуков В. И. Российские преобразования : социология, экономика, политика. М., 2003. С. 408–410.

ний от уплаты налогов, выдвигая перспективных и привлекательных для местного населения идей.

Сфера действия *третьего принципа* распространяется, прежде всего, на поддержку экономически активного населения, по сравнению с нетрудоспособными, так как увеличение численности последних влечет за собой негативные последствия в социальной сфере – понижение уровня жизни всех граждан нашей страны. Он означает, что в качестве профилактики негативных последствий государство должно создавать новые рабочие места, развивать высокотехнологичные производства в экономике, осваивать перспективные направления в промышленности, информационных технологиях. Тем самым быстрее реагировать на изменения «мирового рынка труда», и как результат – инновационное развитие страны. Профилактика негативных последствий призвана содействовать рациональному и прогрессивному развитию правовой системы.

Четвертый принцип – ответственность органов государственной власти и должностных лиц, которая должна быть позитивной, а не негативной. С точки зрения С. Е. Чаннова, позитивная ответственность является разновидностью социальной ответственности, но никак не юридической. Человек понимает, что он должен делать именно так, поскольку такое поведение будет отвечать его человеческой сущности, интересам государства, других людей. При этом у человека возникает ответственность уже тогда, когда он приступает к исполнению своих обязанностей, а не когда он их не исполняет или начинает действовать вопреки им. Это не что иное, как мера требовательности человека и к себе. Если конкретные чиновники на местах будут четко выполнять свои должностные обязанности, требовательно относясь, прежде всего, к себе, то субъекты социальной политики получат своевременную помощь – материальную, консультационную, организационную.

Пятым принципом социальной политики являются поддержка и защита молодежи. Поскольку реализация социальной политики напрямую зависит от финансирования бюджета и невозможно поддерживать все категории населения, то в качестве приоритета выделяется молодежь. Практика последних десятилетий убедительно доказывает, что в быстро изменяющемся мире все преимущества будут у тех государств, которые смогут эффективно развивать и продуктивно использовать инновационный потенциал развития, основным носителем которого является молодежь.

С теоретической точки зрения предлагается провести соотношение конституционных принципов и приоритетов социальной политики.

О. Е. Кутафин отмечает: «При разработке социальной помощи в качестве одной из важнейших возникает проблема *социальных приоритетов*. Речь идет о решении таких социальных задач, которые в данный момент являются для общества более существенными и неотложными и требуют первоочередного решения»⁵. Он указывает на проблему актуальности формирования социальных приоритетов в современной России.

⁵ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 157.

Ю. А. Тихомиров также полагает, что «обогащается содержание социальной функции государства, признаются конституционные приоритеты в данной сфере, интенсивно развиваются отрасли социального законодательства»⁶.

Развивая идею Ю. А. Тихомирова о конституционных приоритетах, следует проанализировать значение слова приоритет. Приоритет – преобладающее, первенствующее значение чего-либо⁷. Определение приоритета в науке конституционного права не разработано. Для уточнения с конституционно-правовой точки зрения предлагается следующее определение *конституционных приоритетов*: это преобладающее значение определенных направлений общественного развития, которые подлежат поддержке в первоочередном порядке по сравнению с другими. *Конституционные приоритеты социальной политики* – это основанные на конституционных нормах направления развития общества, которые имеют преобладающее значение для государства, оказывающего особую поддержку субъектам социальной политики.

Конституционные приоритеты социальной политики обладают следующими признаками:

1. *Конституционно обоснованные направления общественного развития*, что означает их базирование на основах конституционного строя России, где человек называется высшей ценностью, провозглашается социальное государство.

2. *Преобладающее значение для развития государства*. Главенствующее значение имеет требование общественной пользы, поэтому первоочередной задачей является превращение России в сильную мировую державу, каковой она и являлась на протяжении столетий.

3. *Особые субъекты*, которые на определенном этапе развития наиболее важны для государства. В настоящее время это молодежь. Необходимо такое проведение социальной политики государства, которое будет иметь целью всестороннее развитие молодежи для раскрытия ее потенциала и использования в интересах инновационного развития страны.

Вся логика развития социальных государств в последние десятилетия предлагает иной, нежели Россия, подход к социальным программам: это не столько решение текущих проблем, сколько предотвращение будущих, попытка их спрогнозировать. Европейская социальная модель всегда считалась для России наиболее привлекательным проектом развития общества. Европейская социальная модель – это схема развития общества, некий социальный идеал, к которому следует стремиться. При этом она не застывшая, постоянно развивается, отражая изменения, происходящие в обществе.

Сегодня все государства – члены Совета Европы являются участниками Европейской социальной хартии или пересмотренной Европейской соци-

⁶ Социальное законодательство : науч.-практ. пособие / Е. Г. Азарова, В. Н. Зенков, В. В. Лапаева и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. Н. Зенков. М., 2005. С. 5.

⁷ Новейший энциклопедический словарь. М., 2004. С. 1026.

альной хартии. Российская Федерация ратифицировала пересмотренную Европейскую социальную хартию в июне 2009 г., последней из всех государств-членов⁸. Интересно, что основным критерий отбора положений заключался в том, что их ратификация не повлечет необходимости внесения изменений в действующее законодательство, а также *дополнительных расходов* из федерального бюджета. Другими словами, наша страна исходила из того, что ратификация Хартии никак не повлияет на социальную политику государства и не предполагает повышения уровня социальной защиты населения. Государства – участники Социальной хартии – рассматривают ее положения как устанавливающие общие ориентиры и цели социальной политики, к достижению которых они будут стремиться.

Интересным является изучение опыта развитых зарубежных стран, в конституциях которых определены социальные цели (Конституция Республики Албания⁹, Конституция Швейцарской Конфедерации¹⁰), основополагающие принципы социально-экономической политики (Конституция Испании¹¹) для определения конституционных приоритетов. Выделены несколько зарубежных государств, в конституциях которых приоритетом социальной политики являются охрана и защита молодежи: Португалия (ст. 70), Венгрия (ст. 66(3))¹², Республика Восточный Тимор (ст. 19), Королевство Таиланд (ст. 52), Республика Филиппины (раздел 9)¹³.

Среди исследованных конституций выделяется Основной закон Федеративной Республики Германия, который особое внимание уделяет защите молодежи (ст. 5(2), ст. 11 (1), ст. 13(7))¹⁴. Это является несомненным достоинством Основного закона ФРГ. Конституция определяет приоритеты для развития текущего законодательства и реальной защиты молодежи в конкретных сферах – охрана молодежи в праве свободно выражать и распространять свое мнение, праве на честь личности; защита молодежи от безнадзорности и предотвращения преступных деяний, охрана молодежи от грозящей опасности, борьба с эпидемиями. Российской Федерации следует учитывать нормы Основного закона ФРГ для развития текущего законодательства в отраслях, непосредственно касающихся поддержки российской молодежи.

⁸ См. подробнее: *Варламова Н. В.* Социальная хартия и Европейская Конвенция как инструменты защиты социальных прав // *История. Право. Политика.* 2011. № 1. С. 29.

⁹ Конституция Республики Албания // *Окуньков Л. А.* Конституции государств Европы : в 3 т. М., 2001. Т. 1. С. 190.

¹⁰ Конституции зарубежных стран : сборник / сост. В. Н. Дубровин. М., 2008. С. 98.

¹¹ Конституция Испании // *Окуньков Л. А.* Конституции государств Европы : в 3 т. М., 2001. Т. 2. С. 58.

¹² Конституции государств Европы : в 2 т. М., 2001. Т. 1. С. 523.

¹³ См. : Конституции государств Азии : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2010. Т. 3.

¹⁴ Основной закон ФРГ // *Маклаков В. В.* Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2010. 169 с.

Таким образом, на основе положительного опыта зарубежных стран и мнения российских ученых-правоведов *конституционными приоритетами российской социальной политики* являются:

- 1) достойная жизнь каждого человека;
- 2) высокоразвитое общество;
- 3) молодежь как субъект, от поддержки которого зависит развитие общества.

Первый приоритет уже нашел свое отражение в Конституции Российской Федерации¹⁵ (ст. 7), предусматривающей достойную жизнь каждого как результат социальной политики. Утверждение о том, что свободное развитие человека относится к приоритетам социального государства и проводимой социальной политике, – неточно, это скорее характеристика правового государства, поэтому его не следует указывать в этой статье.

Второй и третий приоритеты взаимосвязаны и дополняют друг друга. Для успешно развивающейся страны, ее процветания требуется стратегическая многоуровневая политика нации, которая будет подвигать всех и каждого на активное развитие. Необходимо такое усовершенствование экономической, демографической и социальной политики государства, цель которого – дальнейшее всестороннее развитие общества, прежде всего молодежи, для превращения России в сильную мировую державу, какой она и являлась на протяжении столетий. Итоги правильно проводимой социальной политики – благополучие, развитие и процветание не только нынешних поколений, но и будущих.

При исследовании соотношения понятий различают несколько видов совместимости: равнозначные, подчиненные и перекрещивающиеся понятия. Перекрещивающимися называются понятия, в объемах которых имеются общие элементы, однако в составе каждого из них содержатся такие предметы, которые не являются элементами другого¹⁶. Из приведенного выше анализа понятий видно, что в содержании конституционных принципов и приоритетов социальной политики имеются общие элементы и такие элементы, которые не входят в состав другого. Таким образом, при определении *соотнесения* таких понятий, как принципы и приоритеты российской социальной политики, можно увидеть отношения *перекрещивания понятий* и сделать следующий вывод:

1. Их общая цель – обеспечение достойного уровня жизни каждого человека в нашей стране.

2. Принципы являются основными, исходными началами, своеобразным фундаментом для социальной политики, а приоритеты – ее наиболее важная часть (верхушка), их осуществление позволит стать условием успешного реформирования российского общества.

3. Основное отличие принципов от приоритетов – субъекты, нуждающиеся в помощи и поддержке. Из-за невозможности бюджетного фи-

¹⁵ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. законов о поправках к Конституции от 30.12.2008 г.) // Рос. газ. 1993. 25 дек.; 2009. 21 янв.

¹⁶ См.: Войшвилло Е. К., Дегтярев М. Г. Логика : учебник. М., 2001. С. 215–216.

нансирования всех слоев населения в качестве приоритета выделяется молодежь – это тот субъект, который в первоочередном порядке нуждается в особой поддержке государства и общества.

Для применения конституционных приоритетов социальной политики они должны быть отражены и в тексте Конституции, и в Преамбуле. Преамбула Конституции содержит указание только на благополучие и процветание России, но в ее тексте нет слов о формировании высокоразвитого общества и упоминания о молодежи. Формирование высокоразвитого общества, и с этой целью поддержка молодежи, Конституцией Российской Федерации не регулируется, что является ее недостатком. Перечень субъектов, поддержка которых гарантируется ч. 2 ст. 7 Конституции РФ, не включает молодежь как важную часть общества, от которой зависит его развитие.

Для устранения указанных недостатков предлагается:

1. Изменить Преамбулу Конституции России указанием приоритетов социальной политики. Соответственно в Преамбуле Конституции слова «обеспечить благополучие и процветание России» заменить словами *«обеспечить достойную жизнь каждого и сформировать высокоразвитое общество, заботящееся о благополучии и процветании России»*.

2. Дополнить перечень субъектов, указанных в ч. 2 ст. 7, которым необходима государственная поддержка, *гарантиями для молодежи*: «В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, *молодежи*, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

В случае реализации указанного предложения и закреплении в Конституции Российской Федерации приоритетов социальной политики они будут находить свое развитие в текущем законодательстве. Выделенные приоритеты должны лежать в основе реализации социальной политики государства.

Воронежский государственный университет

Шелудякова Т. В., преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru

Тел.: 8 (473) 2-208-378;

8-951-850-38-98

Voronezh State University

Sheludyakova T. V., Lecturer of the Constitutional Law of Russia and Foreign States Department

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru

Tel.: 8 (473) 2-208-378;

8-951-850-38-98