

## ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС И ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Рассматривается опыт органов конституционного контроля некоторых стран СНГ и Европейского союза по определению допустимых пределов, форм и условий ограничения социально-экономических конституционных прав граждан в период экономических кризисов конца XX – начала XXI в. Отмечается, что сокращение расходов на социальную сферу должно быть пропорциональным, продиктованным чрезвычайной ситуацией, проводиться параллельно с сокращением других статей бюджета, включая финансирование государственного аппарата, судов и т. д., и не может полностью освобождать государство от его обязательств перед гражданами, в частности от последующей компенсации понесенных ими потерь.

*Ключевые слова:* государство, конституция, правовая политика, права человека, конституционный контроль, экономический кризис, государственный бюджет, пенсии, стипендии, социальные пособия, пределы ограничения социально-экономических прав, принцип пропорциональности, компенсации

Значительным испытанием на прочность общества, государства, его правовой системы, политических и правовых институтов является экономический кризис, повторяющийся в современном обществе циклически и развивающийся волнообразно. Волны кризиса могут повлечь за собой серьезные преобразования в политической системе, структуре и составе государственной власти, привести к изменению законодательства. Многие при этом зависят от глубины кризиса и запаса прочности общества и государства.

Важным аспектом в условиях кризиса оказывается отношение государства и его органов к соблюдению конституционных прав граждан. К сожалению, государства не всегда могут обеспечить реализацию прав и свобод человека и гражданина в период кризиса, особенно глубокого, тем более при недостаточности необходимых финансовых и материально-технических ресурсов.

Международный опыт свидетельствует о формировании разных, но имеющих много общего концептуальных подходов органов конституционного контроля ряда стран к решению вопроса о возможном ограничении социально-экономических прав и свобод человека и гражданина в условиях экономического кризиса. Этот вопрос не раз становился предметом рассмотрения конституционных судов во время экономических кризисов конца XX – начала XXI в.

Так, Конституционный суд Республики Казахстан в 1992 г. первым рассмотрел дело (оно также стало первым делом данного Суда, созданного 2 июля 1992 г.), касающееся социальной защиты граждан. Профсоюзы как обратившаяся сторона просили Суд проверить конституционность одного из постановлений Верховного совета РК, устанавливающего размер минимальной потребительской

---

\* Доктор юридических наук, профессор, директор НИИ правовой политики и конституционного законодательства Казахского гуманитарно-юридического университета (Астана, Казахстан).

корзины и порядок его расчета. Дело осложнялось тем, что названная в постановлении цифра определяла не только минимальную потребительскую корзину, но и минимальную зарплату, пенсию, стипендию студентов. Проведенные экспертизы показали, что количество продуктов и иных непродовольственных товаров и услуг, включенных в минимальную потребительскую корзину, не обеспечивает нормального уровня существования человека. В итоге Конституционный суд РК признал постановление Верховного совета РК не соответствующим Конституции РК и нарушающим ряд ее статей о правах граждан<sup>1</sup>.

Решение Конституционного суда РК вызвало не только значительный общественный резонанс, но и недовольство ряда высокопоставленных чиновников и депутатов Верховного совета РК, причастных к подготовке спорного постановления. Появились предложения о ликвидации Конституционного суда, которые планировалось реализовать в проекте Конституции РК 1993 г. Однако большинство депутатов высшего законодательного органа, за полгода до описываемых событий учредивших Конституционный суд, не поддержали предложение о его ликвидации, и оно было исключено из проекта Конституции.

Решение Конституционного суда РК по делу о минимальной потребительской корзине было оправданно и ориентировало государственные органы на то, что для обеспечения социальной стабильности в стране вопросы минимальной социальной защиты населения нельзя игнорировать или недооценивать. В Конституции РК 1995 г. Казахстан был объявлен социальным государством. Одной из отправных точек социально-правового развития независимого Казахстана и стало первое решение Конституционного суда РК.

В 1992 г. Конституционный суд РК лишь поставил вопрос о необходимости обеспечивать нормальный уровень жизни и гарантировать минимальные социально-экономические права граждан даже в условиях кризиса. В последующем в международной практике органов конституционного контроля данный вопрос изучался более детально.

В начале XXI в. в условиях мирового экономического и финансового кризиса органы конституционного контроля стремились определить допустимые с точки зрения конституций их стран и с учетом исторического контекста границы изменения содержания социально-экономических прав граждан.

*Конституционный суд Литвы* с конца 1990-х гг. начал формировать доктрину о пределах защиты конституционных прав граждан в период экономического кризиса. В постановлении от 22 апреля 2002 г. 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

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Казахстан от 22 ноября 1992 г. 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 (текст документа см.: *Башиев Ж. Н. Судебная защита Конституции / под ред. Г. В. Мальцева. Алматы, 1994. С. 129–137.*

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»<sup>1</sup>.

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 расходов на социальную сферу, государство должно выполнять свои обязательства перед гражданами (при этом допустимо продлевать сроки их выполнения)<sup>2</sup>. В постановлении от 28 марта 2006 г. Суд отметил, что во время 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 допускаются 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»<sup>3</sup>.

В период мирового кризиса 2009–2010 гг. Конституционный суд Литвы продолжил разрабатывать концепцию, согласно которой в исключительной ситуации возможны сокращение социальных гарантий граждан, а также снижение окладов членов Сейма (парламента) и судей<sup>4</sup>. В решении от 20 апреля 2010 г. Суд, в частности, установил, что при снижении пенсий по старости в результате финансово-экономического кризиса 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»<sup>5</sup>.

В постановлении от 21 декабря 2009 г. Конституционный суд Латвии проверил на соответствие Конституции некоторые положения Закона «О выплате государственных пенсий и пособий в период с 2009 по 2012 г.». Суд подтвердил, что предусмотренное законом сокращение пенсий противоречит Конституции, признал эти положения недействительными со дня их принятия и установил, что его постановление подлежит исполнению в обязательном порядке. Суд также отметил, что хотя «объем обеспечения социальных прав может меняться в зависимости от объема финансовых средств, имеющихся в распоряжении государства», независимо «от экономической ситуации в государстве основные права лиц, определенные в Конституции, являются для законодателя обязательными». По мнению Суда, в крайней ситуации глубокого кризиса допустимо некоторое сокращение обеспечения даже основных прав, но только если одновременно будет принято правовое решение о позднейшем возмещении удержанных средств. Кроме того, государство должно подойти дифференцированно к сокращению пенси-

<sup>1</sup> Бирмонтене Т. Влияние экономического кризиса на конституционную доктрину социальных прав // Конституционное право и политика: сб. материалов Междунар. науч. конф. (Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012. С. 715.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же. С. 716.

<sup>4</sup> Там же. С. 717.

<sup>5</sup> Там же. С. 719.

онных выплат и «определить группы пенсионеров, к которым данное сокращение применяться не может или в отношении которых необходимо предусмотреть иное сокращение»<sup>1</sup>.

Реализация концепции освобождения государства от конституционной защиты социально-экономических прав граждан в условиях существенного государственного долга предпринята в 2011 г. в Венгрии. По новой Конституции страны до тех пор, пока государственный долг страны превышает половину валового внутреннего продукта, *Конституционный суд Венгрии* может проводить проверку конституционности законов «о центральном бюджете, об исполнении центрального бюджета, о видах централизованных налогов, о таможенных пошлинах и отчислениях, о сборах и пошлинах, о централизованных условиях взыскания местных налогов исключительно в связи с правом на жизнь и человеческое достоинство, правом на защиту личных данных, правом на свободу мысли, совести и религии или правами, связанными с гражданством Венгрии», и аннулировать их исключительно в случае установления нарушения этих прав (п. 4 ст. 37)<sup>2</sup>. Но и указанные законы Конституционный суд вправе без ограничений аннулировать, лишь если не соблюдались изложенные в Основном законе процессуальные нормы, касающиеся процедуры принятия и обнародования закона.

26 декабря 2011 г. *Конституционный суд Украины* принял решение по результатам рассмотрения конституционности некоторых положений Закона «О государственном бюджете Украины на 2011 год». В этом решении, основываясь на нормах международного права, в частности на положениях Всеобщей декларации прав человека, и ссылаясь на решения Европейского Суда по правам человека, Суд отметил, что согласно ст. 22 Всеобщей декларации прав человека размеры социальных выплат и помощи устанавливаются с учетом финансовых возможностей государства. Суд привел в пример и решение ЕСПЧ от 9 октября 1979 г. по делу «*Эйри против Ирландии*», согласно которому осуществление социально-экономических прав человека в значительной мере зависит от финансового положения в государствах. Сказанное распространяется и на вопрос допустимости уменьшения социальных выплат, что подтверждает решение ЕСПЧ от 12 октября 2004 г. по делу «*Кйартан Асмундсон против Исландии*»<sup>3</sup>.

Исходя из этого, Конституционный суд Украины пояснил, что «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». Кроме того, Суд указал, 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 он уже формулировал правовые позиции по такому элементу принципа верховенства права, как пропорциональность (соразмерность). А в соответствии с правовой позицией Суда, изложенной в решении от 17 марта 2005 г. № 1-рп/2005 по делу о предоставлении

<sup>1</sup> *Бирмонтене Т.* Влияние экономического кризиса на конституционную доктрину социальных прав. С. 720–721.

<sup>2</sup> URL: <http://rusbp.com/blog/alkotmany/news/692>.

<sup>3</sup> Решение Конституционного Суда Украины от 26 декабря 2011 г. № 20-рп/2011 по делу № 1-42/2011 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 // URL: <http://www.ccu.gov.ua/ru/doccatalog/list?currDir=142486>. Здесь и далее в статье фрагменты решения приводятся по указанному источнику.

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».

Некоторые органы конституционного контроля выступают против мер жесткой экономии, которые 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, 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 бюджетных средств<sup>1</sup>.

В конце августа 2013 г. Конституционный суд Португалии отклонил также законопроект правительства, определяющий порядок увольнения госслужащих. По законопроекту чиновникам предоставлялся год для переквалификации и получения новой работы в госструктурах, и если за это время таковой не находилось, их имели право окончательно уволить. Суд признал, что предложенные правила несовместимы с гарантией занятости и принципом пропорциональности, изложенными в Конституции страны. При этом председатель Суда Ж. С. Рибейру отметил, что «речь не идет о том, что нельзя сокращать число госслужащих, если на это есть законные причины». Суд постановил, что увольнения возможны, но их не следует проводить по предложенным правительством правилам, так как это ущемляет права работников и вынуждает соглашаться на краткосрочные контракты<sup>2</sup>. Свое решение судьи обосновали тем, что пять лет назад государство предоставило госслужащим гарантии занятости и их нельзя отменять<sup>3</sup>. При этом глава правительства и некоторые эксперты подвергли данное решение критике.

<sup>1</sup> 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](http://www.bbc.co.uk/russian/business/2013/04/130406_portugal_court_rejects_austerity_budget.shtml).

<sup>2</sup> Конституционный суд Португалии отклонил законопроект об увольнениях госслужащих. 30 августа 2013 г. // URL: <http://newsme.com.ua/world/1940836>.

<sup>3</sup> См., например: Тупик в Португалии. 9 сентября 2013 г. // URL: <http://poslezavtra.com.ua/tupik-v-portugalii>.

О необходимости соблюдать принцип пропорциональности в любых условиях говорит и *Конституционный суд Республики Беларусь*. В частности, в своем послании 2015 г. Суд сделал вывод о том, что «право собственности может быть ограничено законодателем в соответствии с общеправовым принципом пропорциональности в той мере, в какой это необходимо для достижения конституционно значимых целей»<sup>1</sup>.

Конституционный Суд России определил свою позицию по вопросу о допустимом ограничении прав и свобод человека и гражданина с учетом собственного опыта, практики Европейского Суда по правам человека и практики европейского конституционного правосудия. Он полагает, 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»<sup>2</sup>.

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 подобное сокращение должно быть пропорциональным, продиктованным чрезвычайной ситуацией и не может полностью освобождать государство от его обязательств перед гражданами. В первую очередь это касается такой чувствительной области, как пенсионное обеспечение. Выработаны рекомендации по частичному и пропорциональному сокращению расходов на социальную сферу, продлению сроков исполнения государством его обязательств, выплате компенсаций лицам, которые понесли потери в результате такого сокращения.

Органы конституционного контроля стран мира отдают себе отчет в том, что конституционные социально-экономические права граждан должны защищаться социальным государством в первую очередь. Современные экономические кризисы актуализируют и теорию социального государства, и ее корректировку, повышают ответственность государства за сохранение социальной стабильности и безопасности общества в условиях возможной или реальной негативной экономической динамики. Кризис поднимает проблему сокращения государственных расходов, несоизмерных его ресурсам (с соблюдением принципа разумной пропорциональности), а также отказа от поддержки иждивенческих настроений в разных социальных группах при сохранении основных социально-экономических обязательств государства перед гражданами.

### Список литературы

*Бирмонтене Т.* Влияние экономического кризиса на конституционную доктрину социальных прав // Конституционное право и политика: сб. материалов Междунар. науч. конф. (Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г.) / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2012.

<sup>1</sup> О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2015 году: послание Конституционного суда Республики Беларусь от 20 января 2016 г. // URL: <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=42383>.

<sup>2</sup> *Зорькин В. Д.* Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 130.

*Зорькин В. Д.* Конституционно-правовое развитие России. М., 2011.

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](http://www.bbc.co.uk/russian/business/2013/04/130406_portugal_court_rejects_austerity_budget.shtml).

Конституционный суд Португалии отклонил законопроект об увольнениях госслужащих. 30 августа 2013 г. // URL: <http://newsme.com.ua/world/1940836>.

О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2015 году: послание Конституционного суда Республики Беларусь от 20 января 2016 г. // URL: <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=42383>.

Основной Закон Венгрии от 25 апреля 2011 г. // URL: <http://rusbp.com/blog/alkotmany/news/692>.

Постановление Конституционного суда Республики Казахстан от 22 ноября 1992 г. 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 // *Башиев Ж. Н.* Судебная защита Конституции / под ред. Г. В. Мальцева. Алматы, 1994.

Решение Конституционного Суда Украины от 26 декабря 2011 г. № 20-рп/2011 по делу № 1-42/2011 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 // URL: <http://www.ccu.gov.ua/ru/doccatalog/list?currDir=142486>.

Тупик в Португалии. 9 сентября 2013 г. // URL: <http://poslezavtra.com.ua/tupik-v-portugalii>.