УДК 340.01

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Бекишиева С.Р., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *bekishieva@mail.ru*

Статья посвящена актуальным вопросам защиты социальных прав граждан конституционными судами, судами общей юрисдикции, прокуратурой и уполномоченными по правам человека. Рассматриваются особенности социального законодательства и проблемы, с которыми сталкиваются государственные органы в своей практической деятельности по защите социальных прав граждан.

Ключевые слова: социальные права, механизм защиты прав человека, судебная защита, правозащитная деятельность прокуратуры, уполномоченный по правам человека.

DOI: 10.21779/2224-0241-2017-24-4-20-24

UDC 340.01

PROBLEMS OF PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS OF CITIZENS

Bekishieva S.R., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *bekishieva@mail.ru*

The article is devoted to topical issues of protection of social rights of citizens by constitutional courts, courts of general jurisdiction, prosecutor's office and human rights commissioners. Features of social legislation and problems faced by state bodies in their practical activities to protect the social rights of citizens are considered.

Key words: social rights, human rights protection mechanism, judicial protection, human rights activities of the prosecutor's office, human rights commissioner.

DOI: 10.21779/2224-0241-2017-24-4-20-24

Социальная сфера является основной сферой жизнедеятельности человека, так как включает в себя такие важные для него стороны жизни, как медицинское обслуживание, социальное обеспечение, образование, занятость, вопросы жилья и др. Поэтому социальные права человека выступают необходимыми предпосылками обеспечения экономических и социальных условий, необходимых ему для удовлетворения физических, материальных, духовных и других социально значимых потребностей. Статистика же в современной России свидетельствует о несоответствии экономических и социальных условий жизни потребностям общества. Большинство населения страны имеет низкий уровень жизни, что позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования социального законодательства.

Правоприменительная практика также свидетельствует о повсеместном нарушении социальных прав. Например, Генеральной прокуратурой РФ в 2016 г. было выявлено более 3 млн. нарушений прав и свобод граждан, в центре внимания прокуроров традиционно находились вопросы исполнения трудового и пенсионного законодательства, защиты прав ветеранов и несовершеннолетних [8]. Поэтому социальные права граждан находятся в центре внимания всей государственной правозащитной системы.

Важную роль в защите социальных прав личности играют судебные органы, уполномоченные по правам человека Российской Федерации и ее субъектов, органы прокуратуры.

Право на судебную защиту имеет универсальный характер, поскольку защите подлежат любые права и свободы, в каком бы документе они ни были закреплены – в Конституции, отраслевых законах, других нормативных или индивидуальных правовых актах. Причем граждане по вопросам защиты социальных прав обращаются не только в суды общей юрисдикции, но и в конституционные суды. Например, Л.В.Андриченко отмечает, что около 30% всех решений Конституционного Суда РФ так или иначе затрагивают вопросы защиты социальных прав граждан [1, с. 6]. Важно отметить значительное влияние решений Конституционного Суда РФ на нормотворческую и правоприменительную практику по вопросам социальной защиты граждан.

В сфере защиты социальных прав развивается и практика конституционных (уставных) судов субъектов РФ, однако не во всех субъектах РФ это развитие носит заметный характер. Эффективность судебной защиты здесь нередко зависит от состава субъектов, наделенных правом инициировать рассмотрение дела в суде. В юридической науке отмечается, что граждане как носители социальных прав не во всех субъектах РФ обладают правом на обращение в конституционные (уставные) суды с запросом о неконституционности того или иного нормативного правового акта субъекта РФ, а в некоторых субъектах РФ они не могут обращаться в конституционный (уставной) суд даже с жалобой на нарушение их конституционных прав примененным или подлежащим применению в конкретном деле законом или иным нормативным актом [1, с. 11].

Правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ, сформулированные в результате анализа правового регулирования, связанного с обеспечением социальной защиты граждан в субъектах РФ, имеют большое значение для совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Поэтому предоставление права на обращение в конституционные (уставные) суды гражданам, чьи права нарушаются правовыми актами, примененными или подлежащими применению в конкретном деле, является оправданным и более демократичным. Поэтому в большинстве конституционных (уставных) судов субъектов РФ защите социальных прав граждан посвящены от трети до половины всех итоговых решений [6, с. 56].

Гораздо чаще по вопросам защиты социальных прав граждане обращаются в суды общей юрисдикции. Судебная защита выступает основным элементом государственного правозащитного механизма, поскольку представляет собой самый совершенный способ защиты прав человека, известный цивилизации. Кроме того, решения суда исполняются четко, эффективно и являются обязательными для любого правового субъекта (даже для государственных органов). За нарушение судебного решения предусмотрены меры юридической ответственности, что также характеризует способ защиты социальных прав в суде как самый эффективный [9, с. 53]. Поэтому обращение в суды общей юрисдикции для многих граждан становится единственным реальным и доступным способом восстановления нарушенных социальных прав [7, с. 139].

При рассмотрении дел по защите социальных прав граждан суды сталкиваются с множеством проблем. Анализ судебной практики показывает, что трудности в данной сфере правоприменения в основном связаны с недостатками социального законодательства, особенностями конституционного законодательства, а также с проблемами недобросовестного исполнения обязанностей государственными органами, ответственными за реализацию социальных обязательств государства.

Во-первых, следует отметить отсутствие четкой регламентации параметров государственных обязательств по данной группе прав на уровне Конституции Российской Федерации. Поэтому суды сталкиваются с трудностями при определении ответственности государства и его органов за нарушение социальных обязательств.

Во-вторых, социальное законодательство содержит много оценочных понятий, что осложняет принятие судами справедливых решений. Например, отсутствуют четкие критерии разграничения понятий «нуждающийся» и «не нуждающийся», «справедливые и благоприятные условия труда», «достойный уровень жизни» и другие, что налагает ответственность на суды в вопросе решения спора о праве.

В-третьих, судам при принятии решений приходится принимать во внимание обстоятельства не только правового, но и экономического характера. Судам приходится учитывать то, что к защите соци-

альных прав прибегают граждане, для которых социальные выплаты являются единственным источником дохода. Это придает большое значение судебной власти в механизме защиты социальных прав граждан.

Рассматривая проблемы судебной защиты социальных прав граждан, решение которых зависит от органов законодательной и исполнительной власти, следует также отметить недостатки самой судебной деятельности, которые отражены в обзорах судебной практики и отмечаются в средствах массовой информации. В частности, суды не всегда проводят надлежащую подготовку дел к судебному разбирательству, не определяют сущность заявленных требований, правильно не определяют юридически значимые обстоятельства, вытекающие из характера нарушенных прав и норм закона, регулирующих эти правоотношения, не всегда правильно определяют нормы материального права, в соответствии с которыми должны быть разрешены требования заявителя, не выносят определения о подготовке дел к судебному разбирательству, а вынесенные определения носят порой формальный характер, не содержат предложения и разъяснения лицам, участвующим в деле, что влияет на качество рассмотрения и разрешения дела.

Рассмотренные недостатки деятельности всех ветвей государственной власти по обеспечению и защите социальных прав граждан позволяют сделать вывод о том, что задачи повышения эффективности судебной защиты конституционных социальных прав граждан могут быть решены путем нормативной регламентации отношений в сфере осуществления данной группы прав, а также предполагают законодательные мероприятия в отношении самой судебной власти и дальнейшего реформирования аппарата исполнительной власти.

Защита социальных прав граждан осуществляется не только на основе обращений в суд самих граждан, но и по заявлениям прокуроров. Причем из года в год наблюдается устойчивая тенденция к увеличению практики рассмотрения гражданских дел по заявлениям прокуроров, предъявленным в защиту социальных прав граждан [2, с. 236]. Прокуратура в современной России выступает важнейшим правозащитным институтом, которому процедурные и организационные особенности (централизация, оперативность и др.) позволяют реагировать на нарушения прав человека еще до вмешательства суда. Механизм защиты прав человека носит «многоканальный» характер, так как предполагает возможность лица, чьи права нарушены, самостоятельно выбирать такой способ их восстановления и защиты, который представляется ему оптимальным с точки зрения времени, затрат и процедурной сложности. Поэтому правозащитная система России только выигрывает от наличия независимого государственного института, основной задачей которого является защита прав и свобод человека. «Наличие альтернативных суду средств отстаивания нарушенных прав, как в рамках государственного аппарата, так и за его пределами, способствует повышению эффективности всей правозащитной системы» [3, с. 177].

Важнейшей составляющей правозащитной деятельности органов прокуратуры является рас-

смотрение обращений граждан, которые ожидают от прокуратуры быстрого и эффективного реагирования на свои заявления. Статистика позволяет констатировать, что соответствующий рейтинг прокуратуры остается высоким, например, в 2016 году количество поступивших письменных обращений увеличилось на 7% по сравнению с предыдущим 2015 годом, составив 4,7 млн., а на личный прием к прокурорам обратилось более 1 млн. человек. В их защиту в суды направлено почти 600 тыс. исков. Меры реагирования принимались по фактам неокказания инвалидам медицинской помощи, уклонения от выдачи льготных рецептов, необоснованного уменьшения количества выдаваемых лекарств, погашения задолженностей по зарплате, несоблюдения трудовых прав инвалидов, нарушения прав граждан в жилищно-коммунальной сфере. Как отметил Генпрокурор РФ Ю.Я. Чайка в своем докладе на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ, в 2016 г. «случаев безответственного отношения чиновников к своим должностным обязанностям еще достаточно» [8].

Ежегодно органами прокуратуры РФ выявляется огромное количество нарушений законов, множество незаконных правовых актов; приносятся протесты, направляются представления об устранении нарушений закона. Должностные лица, нарушившие закон, права и свободы граждан, привлекаются к административной, дисциплинарной и материальной ответственности [10, с. 276].

Таким образом, правозащитная роль прокуратуры Российской Федерации должна возрастать в условиях формирования правового государства, что является весомой гарантией защиты прав граждан в нашей стране. При этом эффективность правозащитной деятельности прокуратуры во многом зависит от обеспечения ее взаимодействия с судами, с органами законодательной и исполнительной власти, оперативности и своевременности действий, направленных на обеспечение защиты социальных прав граждан.

Важную роль в защите социальных прав играют уполномоченные по правам человека РФ и ее субъектов. Уполномоченный систематически проводит анализ обращений граждан, позволяющий своевременно доводить данную информацию до компетентных органов, которые, в свою очередь, принимают меры по устранению и предупреждению правонарушений. Обращения граждан – основной источник, раскрывающий ситуацию в области соблюдения и реализации прав и свобод человека и гражданина. Большинство граждан, обращающихся к омбудсменам, это социально незащищенные слои населения: малоимущие граждане, инвалиды, пенсионеры, многодетные семьи, матери-одиночки, сироты – все те, кто в силу жизненных обстоятельств не может в полной мере реализовать свои права.

Эффективность деятельности уполномоченных по правам человека во многом зависит от реализации органами власти его рекомендаций. Практика показывает, что уполномоченные по правам человека РФ и ее субъектов, являясь важнейшим элементом правозащитного механизма государства и не обладая

конкретными публично-властными полномочиями, при этом имеют достаточный авторитет, позволяющий эффективно реагировать на случаи нарушения прав человека. Восстановление нарушенных прав граждан является приоритетной задачей уполномоченных по правам человека, поэтому существует необходимость совершенствования данного института. Для его совершенствования необходимо:

во-первых, наделить уполномоченных по правам человека РФ и ее субъектов правом законодательной инициативы, что уже реализовано в некоторых субъектах РФ;

во-вторых, усилить аппараты уполномоченных по правам человека РФ и ее субъектов, что обеспечивает проведение более масштабной и действенной правозащитной политики;

в-третьих, повысить уровень доступности уполномоченных по правам человека для самых широких слоев населения, организовав для этого обширную сеть постоянных приемных во всех субъектах Российской Федерации.

Проблемы реализации социальных прав граждан связаны с некоторыми системными причинами, в том числе изменениями в социальной политике. В этой связи приобретают актуальность при реализации правотворческой политики государства соблюдение принципа недопустимости ухудшения социального положения тех или иных категорий граждан, своевременное информирование органами власти населения о предстоящих изменениях, а также применение механизмов по предупреждению и разрешению последствий и рисков, вызванных такими изменениями [4, с. 12].

Решение задач в социальной сфере невозможно без привлечения институтов гражданского общества, прежде всего, общественных организаций. Более того, в ряде случаев у некоммерческих организаций есть значительные преимущества перед государственными и муниципальными учреждениями, например, когда требуются нестандартное либо индивидуализированное решение вопроса, привлечение к работе волонтеров и т.д. Механизмы поддержки таких организаций в реализации их проектов определены, в частности, посредством финансирования деятельности общественных организаций, которые могут оказывать социальные услуги населению и работать в тесном сотрудничестве с государственными органами.

Эффективность реализации прав и свобод человека и гражданина в немалой степени зависит от наличия действующих механизмов общественного контроля. Их внедрение позволит использовать различные формы участия граждан (экспертов, волонтеров и др.), возможности самоорганизации населения (в республике, городе, жилом квартале) в решении общественно значимых проблем. Такое использование потенциала институтов гражданского общества усилит общественный контроль за органами власти и создаст предпосылки, условия для полной реализации прав и свобод граждан [5, с. 259].

Установлены положения, согласно которым НКО, при соблюдении ряда условий, смогут получать финансовую поддержку своей деятельности из госу-

дарственного бюджета. Представляется, что реализация указанных мер создаст условия для привлечения большего количества общественных организаций к осуществлению общественно-полезной деятельности. Кроме того, в современных условиях экономического напряжения к решению социальных проблем необходимо привлекать не только общественные организации, но и представителей социально-ответственного бизнеса.

Таким образом, права и свободы личности могут стать реальными только при наличии юридического механизма защиты прав человека, действующего в определенном политическом, социальном, социально-психологическом контексте, усиливающим эффективность правозащитных институтов.

Эффективное функционирование правозащитного механизма предполагает четкую и слаженную работу всех правозащитных органов государства. Поэтому совершенствование механизмов защиты прав человека и гражданина должно, в первую очередь, идти в направлении совершенствования социального законодательства, реформирования исполнительной власти, ответственной за реализацию социальных обязательств государства, развития законодательства о судебной системе, судопроизводстве, повышении моральных качеств и профессиональной правовой культуры представителей судейского корпуса и прокуратуры.

Литература

1. Андриченко Л.В. Проблемы судебной защиты социальных прав граждан Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 9 (237). С. 5–17.
2. Ахмедов Р.А. Правовая основа и приоритетные направления деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением прав человека // Евразийский юридический журнал. 2017. № 7 (110). С. 235–238.
3. Братановский С.Н., Урываев А.В. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина: монография. Саратов: Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. 244 с.
4. Быстренко В.И. Защита социальных прав человека в современной России (по материалам уполномоченного по правам человека РФ) // Роль и функции права в условиях информационного общества: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. Уфа, 2015. С. 8–13.
5. Карибов Р.М. Эволюция форм взаимодействия общества и власти в современной России // Евразийский юридический журнал. 2017. № 6 (109). С. 258–260.
6. Кириченко А.А. Защита социальных прав граждан как одна из форм деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 12 (79). С. 55–59.
7. Мусеева Е.Н. Защита прав граждан на социальное обеспечение в практике судов общей юрисдикции // Вестник Российского университета кооперации. 2017. № 1 (27). С. 136–139.
8. О состоянии законности и правопорядка в 2016 году и о проделанной работе по их укреплению: доклад Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ // https://www.genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1187305/ (дата обращения: 20.10.2017).
9. Ходусов А.А. Конституционная защита социальных прав и свобод // Евразийская адвокатура. 2017. № 2 (27). С. 52–56.
10. Штедхарт Д.В. Судебная защита прокурором социальных прав граждан в порядке гражданского и административного судопроизводства // Права человека – высшее достижение современной цивилизации: материалы науч.-практ. конф. Симферополь, 2016. С. 273–278.

References

1. Andrichenko L.V. Problemy sudebnoi zashchity sotsial'nykh prav grazhdan Rossiiskoi Federatsii // Zhurnal rossiiskogo prava. 2016. № 9 (237). S. 5–17.
2. Akhmedov R.A. Pravovaya osnova i prioritetye napravleniya deyatel'nosti organov prokuratury po osushchestvleniyu nadzora za soblyudeniem prav cheloveka // Evraziiskii yuridicheskii zhurnal. 2017. № 7 (110). S. 235–238.
3. Bratanovskii S.N., Uryvaev A.V. Prokuratura Rossiiskoi Federatsii v mekhanizme zashchity konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina: monografiya. Saratov: Elektronno-bibliotchnaya sistema IPRbooks, 2012. 244 s.
4. Bystrenko V.I. Zashchita sotsial'nykh prav cheloveka v sovremennoi Rossii (po materialam upolnomochennogo po pravam cheloveka RF) // Rol' i funktsii prava v usloviyakh informatsionnogo obshchestva: sb. st. mezhhdunar. nauch.-prakt. konf. Ufa, 2015. S. 8–13.
5. Karibov R.M. Evolyutsiya form vzaimodeistviya obshchestva i vlasti v sovremennoi Rossii // Evraziiskii yuridicheskii zhurnal. 2017. № 6 (109). S. 258–260.
6. Kirichenko A.A. Zashchita sotsial'nykh prav grazhdan kak odna iz form deyatel'nosti konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub'ektov RF // Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2016. № 12 (79). S. 55–59.

7. *Moiseeva E.N.* Zashchita prav grazhdan na sotsial'noe obespechenie v praktike sudov obshchei yurisdiksii // Vestnik Rossiiskogo universiteta kooperatsii. 2017. № 1 (27). S. 136–139.
8. О состоянии законности и правопорядка в 2016 году и о проделанной работе по их укреплению: доклад General'nogo prokurora RF Yu.Ya. Chaiki na zasedanii Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya RF// https://www.genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1187305/ (data obrashcheniya: 20.10.2017).
9. *Khodusov A.A.* Konstitutsionnaya zashchita sotsial'nykh prav i svobod // Evraziiskaya advokatura. 2017. № 2 (27). S. 52–56.
10. *Shtekhbarg D.V.* Sudebnaya zashchita prokurorom sotsial'nykh prav grazhdan v poryadke grazhdanskogo i administrativnogo sudoproizvodstva // Prava cheloveka – vysshee dostizhenie sovremennoi tsivilizatsii: materialy nauch.-prakt. konf. Simferopol', 2016. S. 273–278.

*Поступила в редакцию 20 ноября 2017 г.
Received 20 November, 2017*