

УДК 342.4

DOI 10.36511/2078-5356-2020-2-35-40

Трусов Николай Александрович
Nikolai A. Trusov

кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры конституционного и международного права

Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

candidate of sciences (law), associate professor, head of the chair of constitutional and international law
Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse, Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: trusov.na@gmail.com

Цветков Владимир Владимирович
Vladimir V. Tsvetkov

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права
Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

candidate of sciences (law), associate professor of the chair of constitutional and international law
Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse, Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: tsvetkov_vv@mail.ru

**Отсутствие конституционно-правового регулирования
форм взаимодействия органов государственной власти
и органов местного самоуправления как негативный фактор
в обеспечении социальных прав и свобод граждан**

**The lack of constitutional and legal regulation of the forms
of interaction between state authorities and local authorities as a negative factor
in ensuring the social rights and freedoms of citizens**

В статье описываются проблемные вопросы конституционно-правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в обеспечении социальных прав граждан на современном этапе развития России. На примерах из отечественной конституционной практики раскрываются конкретные проблемы в социальной сфере, решение которых можно было избежать и возможно преодолеть путем эффективного конституционно-правового регулирования и институционализации вопросов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: социальное государство, права человека, социальные права и свободы, обеспечение социальных прав граждан, взаимодействие, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

The article describes the problematic issues of constitutional and legal regulation of the interaction of state authorities and local self-government in ensuring the social rights of citizens at the present stage of development of Russia. The examples from domestic constitutional practice reveal specific problems in the social sphere, the solution of which could be avoided and possibly overcome by effective constitutional and legal regulation and institutionalization of issues of interaction between state authorities and local governments.

Keywords: social state, human rights, social rights and freedoms, ensuring the social rights of citizens, interaction, government bodies, local governments.

© Трусов Н.А., Цветков В.В., 2020

...Разрыв между госвластью и муниципальной властью... очевиден... у муниципалитетов нет денег ни на что и никогда, а госвласть... не оказывает поддержки в нужном объеме, потому что это как бы не ее компетенция... разрыв нам как-то на законодательном уровне и в практике нужно преодолеть... мы должны связать муниципальные уровни управления с государственной властью хотя бы на практике — это совершенно очевидная вещь, в социальной сфере это наиболее ярко проявляется... [1].

*В.В. Путин, Нижний Новгород,
10 октября 2019 г.*

Социальная сфера сегодня является одной из самых чувствительных с точки зрения государственного управления. Сформировавшись в XX веке (после основного блока личных и политических), социальные права человека быстро встроились в правовой статус личности, став неотъемлемым компонентом комплекса основных прав и свобод, поскольку гарантировали человеку достойную жизнь, нормальное развитие, защиту от экономических «неудач» и кризисов, то есть став важнейшим инструментом утверждения социальной справедливости.

Современная мировая конституционная практика отчетливо демонстрирует, что практически все внутренние кризисы в государствах обусловлены в той или иной степени проблематикой социальной справедливости. Подлинными массовыми протестными акциями граждан, часто следующие за этим легитимная смена власти или государственные перевороты, имеют под собой экономическую основу, детерминирующую выдвигание проблематики социальной справедливости на первый план. Стремление народа форсированно достичь желаемой справедливости ведет к нарушению режима законности и общественной безопасности.

Таким образом, реализация социальных прав человека и гражданина, подразумевая удовлетворение их социальных потребностей, в конечном итоге ведет к обеспечению общественной безопасности в целом. Этим и обуславливается столь пристальное внимание к соответствующим вопросам со стороны государственной власти всех стран.

Вполне очевидными представляются два утверждения. Первое, что обеспечение социальной политики, конечной целью которой является построение социального государства, в современных условиях абсолютно невозможно без участия в этих процессах органов всех уровней

публичного управления. Второе, что эффективность соответствующей деятельности, а главное — достижение ее конечной цели, в значительной степени зависит от четко отлаженного механизма взаимодействия всех задействованных в этих процессах структурных частей механизма публичной власти. В контексте нашей работы мы будем вести речь о взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления.

В научной литературе отмечается, что структурно-функциональные связи в виде форм взаимодействия между органами указанных уровней публичного управления носят исторически обусловленный характер. К таковым могут быть отнесены: государственная кооперация с местным самоуправлением; наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; содействие созданию как корпоративно-ассоциативных, так и совместных координационных, консультационных, совещательных и других органов; государственный контроль и надзор за местным самоуправлением; реализация законодательной инициативы на региональном уровне и другие. Однако современное состояние институализации такого взаимодействия крайне противоречиво, а разделение функциональной нагрузки перманентно претерпевает изменения.

В целом под механизмом обеспечения социальных прав и свобод человека и гражданина следует понимать сложный интегративный феномен, представляющий собой закрепленную нормативными правовыми актами систему органов и институтов, а также форм, методов и гарантий социальных прав и свобод, направленных на их реализацию, включая их охрану и защиту. Функционирование указанного механизма направлено на достижение неких заложенных в нем общественных стандартов

понимания социального государства. От этих «стандартов понимания», собственно, и зависит система действий, обычно находящая свое воплощение в реализации социальной политики. Необходимо отметить и то, что в современных демократических государствах реализация социальной политики невозможна без непосредственного участия граждан. К формам такого участия как раз и будет относиться взаимодействие местного самоуправления, или «местного сообщества», и государственного аппарата.

Заметим, что социальное государство или социальный характер государства является системно-функциональной характеристикой, не имеющей мирового эталона и получившей теоретически проработанную сигнатуру лишь с признанием демократии как «единственного и правильного» режима управления.

Общепринято считать, что термин «социальное государство» был введен в научный оборот Лоренцем фон Штейном в середине XIX века. Несмотря на фундаментальность и научный характер его самого известного труда «История социального движения Франции с 1789 года», понятия «социальное государство» он не сформулировал. Именно поэтому разные исследователи ссылаются на отдельные формулировки рукописи, определяющие сущность государства, а точнее, его социальную природу. Свои рассуждения Л. Штейн строит исходя из понимания организованного взаимодействия между обществом, государством и личностью, основанного на единстве их конфликта. «Чѣмъ больше въ государствѣ интеллигентныхъ гражданъ, тѣмъ оно само интеллигентнѣе; чѣмъ больше въ немъ богачей, тѣмъ оно богаче; чѣмъ больше въ немъ здоровыхъ и сильныхъ личностей, тѣмъ оно само сильнѣе. И, наоборотъ, если сумма умственныхъ, физическихъ и материальныхъ богатствъ, принадлежащихъ гражданамъ, убывает, то уменьшается также и значеніе государства. Чѣмъ ничтожнѣе его граждане, тѣмъ оно само ничтожнѣе; чѣмъ меньше они развиты, тѣмъ менѣе развито и само государство... высшее развитіе государства, может быть достигнуто лишь тогда, когда государство, съ помощью своей высшей власти, будетъ способствовать развитію, т. е. прогрессу, богатству, могуществу и интеллигенціи всѣхъ отдѣльныхъ личностей: дѣйствуя на пользу всѣхъ, оно дѣйствуетъ на свою собственную пользу» [3, с. 28].

И до и, конечно же, после научное представление о сущности «социального» государства претерпевало неоднозначные трактовки. Объединительным целым являлась характеристика

реализации так называемых социальных прав человека или установленных социальных стандартов для человека. Обеспечение социальных прав и стандартов определялось в качестве цели, задачи, функции или компетентностного набора у органов публичного управления в зависимости от их иерархического положения в системе властеотношений.

Набор современных социальных стандартов и прав человека традиционно лежит в плоскости правового регулирования Международного билля о правах человека и формируемых на его основе международных деклараций и конвенций. Обеспечение содержащихся там прав — обязанность, которую берет на себя каждое государство-участник. Однако такой трактовки придерживаются не все ученые. Существуют две полярные позиции в признании значимости социальных международных стандартов в области прав человека. Первая сводится к тому, что большая часть стран — участников международных договоров не принимала участия в их разработке, а их признание — вынужденная мера и, как следствие, фиктивная реализация. Вторая точка зрения говорит о необходимости включения их перечня в национальную правовую систему и обеспечение их национальной и международной защиты в случае нарушения. Как бы то ни было, в настоящее время большая часть конституций государств, принятых после Второй мировой войны, содержит перечень социальных гарантий человека.

Ведущую роль в динамическом изменении содержания социальных стандартов, признаваемых на международном уровне, играют международные институты защиты прав человека. К примеру, Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Организации Объединенных наций выделяются такие аспекты социального обеспечения, как охрана здоровья, болезнь, старость, безработица, производственная травма, помощь семье и детям, материнство, инвалидность, потеря кормильца и сиротство. Практика деятельности юрисдикционных органов по этому поводу воспринимается неоднозначно. В государствах формируются собственные юридические механизмы признания или непризнания источников международного права. При этом именно итоги международной защиты социальных прав получают эталонную модель. Специалистам в сфере социального обеспечения известна история К. Маркина, которому было отказано в предоставлении отпуска по уходу за ребенком. Конфликт послужил одним из толчков к формированию правового

механизма, определяющего возможность исполнения или неисполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. Как итог, в Государственную Думу России был внесен законопроект, предусматривающий предоставление мужчинам, проходящим военную службу и являющимся отцами или усыновителями, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 3-х лет.

Социальная характеристика России закреплена в статье 7 Конституции РФ. Помимо международных стандартов, перечень сфер социальной защиты дополнен отцовством и детством. Таким образом, у каждого суверенного государства исторически формируется собственное представление о гарантированных и реализуемых социальных услугах.

Безусловно, большую часть социальных обязательств в нашей стране берет на себя федеральный уровень власти (федеральный бюджет). Нельзя сказать, что здесь нет проблем, однако, если опираться на систему показателей индекса развития человеческого потенциала, можно сделать вывод, что Российской Федерацией была проделана в этом направлении колоссальная работа. Так, к примеру, упреком для восприятия России как истинно социального государства долгое время являлся колоссальный разрыв между установленным прожиточным минимумом и минимальным размером оплаты труда. Заместитель министра труда и социальной защиты России А. Черкасов, выступая в феврале 2019 года на 57-й сессии Комиссии социального развития ООН, отмечал, что положительные сдвиги по сокращению неравенства в доходах в Российской Федерации в значительной степени связаны с повышением минимального размера оплаты труда, который за последние три года был увеличен в 1,6 раза и сейчас установлен в размере прожиточного минимума трудоспособного населения. На это направлена реализация 12 национальных проектов, три из которых («Демография», «Здравоохранение» и «Образование») содержат наборы программных мер и институтов, также позволяющих снизить масштабы неравенства [2].

Большая работа, направленная на решение социальных проблем, проводится и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. К примеру, обычной практикой становится выделение из бюджета региона дополнительных денежных средств семье в случае рождения ребенка в течение 12 месяцев после заключения брака или применяется долевое финансирование в покупке жилья молодой се-

мье с детьми. К обычаям в социальном обеспечении в субъектах Российской Федерации в ближайшее время можно будет всецело отнести и формирование регионального материнского (семейного) капитала.

Принято считать, что между государственными органами и органами местного самоуправления всегда устанавливаются своеобразные взаимоотношения, в основном, разграничительного характера. Анализ Конституции РФ позволяет сделать вывод, что в ней нет конкретных механизмов перераспределения социальных полномочий между органами местного самоуправления и государственным аппаратом. Также отсутствует и возложение на местное самоуправление решения конкретного перечня социальных задач. Основной закон нашего государства содержит векторно-целевые характеристики этого, что не позволяет определить какие же конкретно вопросы в социальной сфере должны решать местные сообщества.

Исследователи правового регулирования социальной политики России не ограничиваются анализом статьи 7 Конституции РФ. Отдельные положения главы второй Основного закона позволяют сформулировать целый ряд проблемных вопросов в ее совместной реализации государственными органами и органами местного самоуправления.

Статья 40 содержит положение, согласно которому органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство. При этом поощрение как метод мотивации не имеет выраженных контуров в конкретной деятельности публичных органов, а носит характер лишь векторного развития. Плюрализм понимания затрудняет реализацию норм Конституции РФ, обладающих прямым действием, и, соответственно, влияет на эффективность результата правового регулирования. Норма трактуется как обеспечение рынка новым жильем, дестимулирование эксплуатации или оборота жилья на вторичном рынке, поддержка кооперативного или индивидуального жилищного строительства, предоставление жилища бесплатно или за соразмерную плату, использование налоговых льгот, выделение земельных участков для строительства жилья, функционирование инвестиционных проектов и бюджетное субсидирование жилищного строительства и др. [4, с. 266—271].

Жилищный кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ и Земельный кодекс РФ не содержат реальных способов увеличения стимулирования к жилищному строи-

тельству на уровне местного самоуправления. Нет ответа на этот вопрос и в Федеральном законе от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства». Несмотря на его существование более десяти лет, в строительной отрасли остаются нерешенными многие проблемы.

Принято считать, что мотивация строительства вообще не нуждается в правовом регулировании, хотя и зависит от многих факторов, в том числе и условий, лежащих в правовой надстройке. Разрешением могли бы стать принимаемые современные национальные проекты. Определенного рода «вехой» такого проектирования можно назвать реализацию национального проекта «Жилье и городская среда». Однако, исходя даже из самого названия проекта, жителям сельских населенных пунктов ждать серьезных изменений в ипотечном кредитовании, строительстве жилья, формировании комфортной городской среды, исчезновении непригодного для проживания жилищного фонда не приходится. Системный анализ показателей проекта позволяет констатировать факт отсутствия стимулирования строительства. К примеру, предусмотрено снижение ипотечной ставки и внедрение новых технологий в строительстве. Однако одновременно увеличивается и стоимость квадратных метров.

Какова же роль органов местного самоуправления и граждан в реализации национального проекта? Это создание и реализация муниципальных программ формирования современной городской среды. При этом общее количество таких программ, по целевому показателю, превышает общее количество зарегистрированных на сегодняшний день муниципальных образований почти наполовину. В этой ситуации кто-то должен взять на себя бремя информационно-аналитического модератора. Каждый субъект решает эту задачу самостоятельно. В Нижегородской области эту функцию берет на себя автономная некоммерческая организация «Институт развития городской среды Нижегородской области». Среди широкого перечня видов деятельности именно на это учреждение возлагается организация и проведение общественных обсуждений, обеспечение общественного контроля на всех этапах формирования комфортной городской среды. Вечерний прайм-тайм нижегородского радиозфера практически ежедневно погружает жителей Нижнего Новгорода в обсуждение самого широкого спектра проблем формирования городской среды. По признанию самих сотрудников института, копится уникаль-

ный опыт в форматах и способах выстраивания диалога с жителями мегаполисов. В качестве примеров приводится проведение уникальных экспертиз высококвалифицированными специалистами в экопроектировании и постоянный контроль за деятельностью подрядных организаций со стороны неравнодушных жителей.

Уникальное место в реализации национальной программы занимает город Москва. Дело в том, что в нашей столице вообще нет такого понятия, как «непригодный для проживания жилищный фонд». В то время как в 84 субъектах Российской Федерации целевым показателем будет являться «устойчивое сокращение» таких фондов, а не их полное исчезновение.

Результатом взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления должна стать совместная разработка системы нормативов и стандартов в области медицины, образования, коммунального обслуживания, безопасности и т. д. К примеру, трудно представить всю боль и страх которые испытывают люди, оказавшиеся нуждающимися в паллиативной помощи и обеспечении лекарствами наркотического и психотропного характера. Однако после изменения законодательства оказалось, что производиться на территории России они будут только к 2023 году. Вызывают недоумение и критерии эффективности выполнения полномочий в обеспечении граждан, в том числе инвалидов, необходимыми лекарственными препаратами. Правовое регулирование содержит «вилку» разновидностей эффективности. Эффективность обеспечения составляет от 80 до 60% инвалидов. В таких показателях государственный регулятор нормативно закладывает всплеск социального протеста, ведь 20% нуждающихся так и остаются без необходимой мощи, а сама ситуация получает молчаливое федеральное одобрение. Считаем, что в ситуации отсутствия обеспечения даже одного признанного нуждающегося в предоставлении медицинских услуг или препаратов это должно оцениваться как неудовлетворительная работа системы здравоохранения.

Статья 41 Конституции РФ, кроме нормы, согласно которой медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается бесплатно, также содержит указание на развитие муниципальной и частной системы здравоохранения. К примеру, в крупнейшем по численности населения городе в Приволжском федеральном округе функционирует лишь единственное муниципальное бюджетное учреждение здравоохране-

ния — МБУЗ «Молочная кухня», являющееся, судя по официальному сайту, предприятием по производству специализированной молочной продукции. То же можно сказать и о многих других городах Российской Федерации.

Оказание бесплатной медицинской помощи полностью возложено на государственные учреждения здравоохранения. Местное же самоуправление концентрируется на поощрении деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

К перечню лежащих на поверхности проблем правового регулирования можно отнести и функционирование системы получения высшего образования в муниципальном образовательном учреждении на конкурсной основе, закрепленного в статье 43 Основного закона страны. На официальном сайте Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки действительно можно найти и такие. Уникальность характеризуется их количеством и набором образовательных услуг. К примеру, из реализуемых 5 специальностей муниципальным автономным образовательным учреждением высшего образования «Краснодарский муниципальный медицинский институт высшего сестринского образования» лишь одна программа относится к высшему образованию. В некоторых из них наборы по реализуемым программам приостановлены.

Приведенные примеры наглядным образом демонстрируют технико-юридическое несовершенство изложения в Конституции РФ форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в достижении идей социального государства. Нуждаются в серьезном переосмыслении и детальном правовом регулировании такие формы взаимодействия органов публичного управления всех уровней, как перераспределение полномочий в социальной сфере, софинансиро-

вание реализации социальных прав, развитие инвестиционной деятельности и повышение коммерческой эффективности, создание и реализация совместных комплексных программ, функционирование онлайн-систем информационного обмена, появление организаций, разъясняющих населению политику в социальной сфере, оценка опыта международного сотрудничества, подготовка кадров для сферы социального обеспечения и расширение перечня форм занятости населения.

Примечания

1. Заседание Совета по развитию физической культуры и спорта (Нижний Новгород, 10 октября 2019 года). URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/61771> (дата обращения: 10.10.2019).
2. URL: <https://rosmintrud.ru/social/cooperation/219> (дата обращения: 10.10.2019).
3. Штейн Л. История социального движения Франции с 1789 года до 1930 года. Т. 1. СПб., 1872.
4. Алексикова О.Е. Роль органов государственной власти и местного самоуправления в реализации гражданами Российской Федерации права на жилище путем жилищного строительства // Ученые записки Орловского государственного университета. 2014. № 5 (61).

References

1. Meeting of the Council for the Development of Physical Culture and Sports (Nizhny Novgorod, October 10, 2019). URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/61771> (accessed 10.10.2019). (In Russ.)
2. URL: <https://rosmintrud.ru/social/cooperation/219> (accessed 10.10.2019). (In Russ.) (In Russ.)
3. Stein L. History of the social movement of France from 1789 to 1930. Vol. 1. St. Petersburg, 1872. (In Russ.)
4. Aleksikova O.E. The role of state authorities and local self-government in the exercise by citizens of the Russian Federation of the right to housing through housing construction. *Scientific works Oryol State University*, 2014, no. 5 (61). (In Russ.)