

А. П. Блажко

*младший научный сотрудник Национального центра законодательства
и правовых исследований Республики Беларусь*

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА КАК ГАРАНТИЯ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Развитие социальной сферы государства обусловлено основными направлениями его социальной политики. М. В. Филиппова и Е. Б. Хохлов отмечали, что отношения, складывающиеся в сфере социального права, связаны с осуществлением социальной политики – деятельности в социальной сфере в целях социального развития.

Социальная политика, по справедливому мнению С. М. Сивца, в сжатом виде представляет собой комплекс мер, предпринимаемых государством по поддержанию экономической и социальной стабильности в обществе, повышению уровня жизни населения, обеспечению правовой защиты, предоставлению социальных и правовых гарантий гражданам.

Республика Беларусь является социальным государством. Данное положение, являясь основой конституционного строя, закреплено в ст. 1 Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция). Данная норма получила развитие в различных ее статьях. В первую очередь в ст. 2: «Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства», а также в ст. 4, 11, 14 и др. При этом заслуживающей внимания классификации формулировок закрепления прав и свобод человека в Конституции придерживается С. М. Сивец, который указывает на декларативное закрепление, закрепление в виде гарантии, закрепление в качестве объекта охраны или защиты со стороны государства. Декларативное закрепление в области социальных прав работников получило право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий (ст. 21 Конституции). В виде гарантии закрепляется: «В случае незанятости лица по не зависящим от него причинам ему гарантируется обучение новым специальностям и повышение квалификации с учетом общественных потребностей, а также пособие по безработице в соответствии с законом» (ст. 41 Конституции). В качестве объекта охраны или защиты установлено: «Женщинам обеспечивается предоставление равных с мужчинами возможностей ..., также создание условий для охраны их труда и здоровья» (ч. 5 ст. 32 Конституции). Вместе с тем конституционные признаки социального государства имеют общий характер. Практическую реализацию данные при-

знаки находят в деятельности государства, обусловленной нормами законодательства.

Основные направления государственной социальной политики на определенный временной период закрепляются посредством программных документов – государственных программ социального развития в различных сферах. На сегодняшний день к таким программам относятся: программа деятельности Правительства Республики Беларусь на 2016–2020 гг. (в рамках гл. 11 «Инвестиции в человеческий капитал. Таргетирование социальной поддержки»); государственная программа о социальной защите и содействии занятости населения на 2016–2020 гг.; государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 гг. и др.

Реализация политических гарантий осуществляется органами государственной власти, ответственными за реализацию государственной социальной политики. В свою очередь, повышение эффективности нормативного регулирования реализации социальных прав граждан является обязанностью правотворческих органов государства. Безусловно, правовое закрепление социальных прав – это один из существенных критериев эффективной реализации социальной политики государства. Вместе с тем следует согласиться с В. И. Жуковым, что большое значение имеет и то, в какой мере обеспечены правовые гарантии выполнения государством социальных обязательств.

Как верно отмечала Е. Е. Мачульская, участие в общественной жизни индивидов опосредовано наличием у них средств, которые далеко не всегда зависят от их личных усилий. Поэтому государство, стремящееся к прогрессу и развитию, обязано создавать условия для вовлечения в общественную жизнь социально слабых слоев населения (инвалидов, многодетных, безработных и т. п.) путем обеспечения им достойного существования, в том числе с помощью пенсий, пособий и других социальных выплат, бесплатных медицинских и социальных услуг. В данной связи интересным представляется мнение Л. Дюги, который еще в конце XIX в. писал: «Помощь, оказываемая калекам, старикам и неизлечимо больным, есть акт справедливости, дающий воодушевление общественным труженикам и способный, благодаря этому, увеличить их производительную силу», имея в виду помощь, предоставляемую в рамках существующего политического строя.

Безусловно, категории «социальная политика», «социальное государство» и «социальные права» взаимосвязаны. По справедливому мнению О. А. Снежко, уровень «наполнения» социальных прав отражает степень социальности самого государства, позволяет сделать вывод о возможностях в решении социальных задач. Подобного мнения придерживается и П. Н. Байматов, в соответствии с которым ключевым показателем социальности государства является степень социального обеспечения.

Следует согласиться с Г. А. Василевичем, что, несмотря на существование многочисленных обязательств государства, в том числе по осуществлению эффективной и выверенной социальной политики, нельзя сказать, что государство обязано предпринимать активные действия, а гражданин оставаться пассивным получателем благ. Ученый отмечает, что в Республике Беларусь недостает активности многих субъектов соответствующих правоотношений. Естественно, что процесс активизации правоотношений и мотивации их субъектов не является одномоментным и обеспечивается не только посредством закрепления юридических норм, но и совместными усилиями государственных органов, СМИ, общественных организаций и иных субъектов по формированию у граждан активной гражданской, политической позиции, формированию высокого уровня правосознания и экономической грамотности. Вместе с тем полагаем, что достаточно эффективной мерой могут быть и предусмотренные в нормативных правовых актах стимулы в различных сферах законодательства. В отличие от мер ответственности, которые далеко не всегда побуждают субъектов к активному участию в правоотношениях, предусмотренные в законодательстве стимулы (например, в виде льгот для нанимателей, привлекающих определенные категории граждан к труду, выплат определенного характера и т. п.) могут подтолкнуть субъект к сознательному вступлению в правоотношения и формированию у него более активной гражданской позиции. Государство посредством издания соответствующих нормативных правовых актов должно создавать условия для партнерства и сотрудничества на основе принципов гражданского общества.

Полагаем, что одной из причин высокой эффективности социальной политики в наиболее развитых странах мира является создание условий для вовлечения в экономику государства максимального количества граждан, в том числе и тех, которые нуждаются в социальной поддержке. Данная мера позволяет таким гражданам обрести источник повышения благосостояния, в результате чего число нуждающихся граждан сокращается. В такой ситуации эффективная социальная политика государства становится фактором укрепления и роста экономического потенциала страны.

Вместе с тем для создания условий вовлечения в экономику граждан, нуждающихся в социальной поддержке, следует в первую очередь обеспечить им достаточный (в конечном счете достойный) уровень жизни. Н. В. Путило отмечала, что определенный разрыв между абстрактной, признаваемой на уровне Конституции обязанностью государства и конкретными обязанностями государства в этой области может породить негативные последствия. Например, если в рамках системы социальной защиты недостаточно эффективно осуществляется реализация социальных прав гражданина и поддержание надлежащего уровня его жизни, то увеличивается вероятность наступления

определенных социальных рисков (самыми опасными из них являются нищета и утрата трудоспособности) и обращения гражданина за социальной защитой в случае их наступления. Таким образом, негативные последствия нормативного закрепления недостаточно эффективного механизма реализации социальных прав ложатся как на гражданина, так и на само государство в виде дополнительных расходов.

Таким образом, закрепление перечня социальных прав в Конституции Республики Беларусь еще не является обеспечением их безусловной реализации. Реализация правовых норм возможна только в случае, если они подкреплены гарантиями со стороны государства. Важнейшими политическими гарантиями в этом смысле являются закрепление конституционных основ социального государства, наполнение их конкретным содержанием, своевременная реализация социальных программ, принимаемых на долгосрочные и краткосрочные периоды. Вместе с тем активные действия государства по осуществлению эффективной и выверенной социальной политики не могут сопровождаться пассивным получением благ гражданами. В данной связи еще одним важнейшим направлением социальной политики государства является активизация усилий граждан, направленных на самостоятельное вступление в правоотношения по обеспечению своих социальных прав. Достижение этой цели возможно путем вовлечения в экономику государства обширных слоев граждан, в том числе нуждающихся в социальной защите.