УДК 342.734

Гладких В.И.,
народный депутат Украины

Конституционно-правовое регулирование права граждан на достаточный жизненный уровень

Проблема права каждого на достаточный уровень жизни почти не исследована в юридической литературе. Имеется немного публикаций, посвященных данной теме[1]. При рассмотрении данного конституционного права имеется необходимость проанализировать специфику данного права, уровень его гарантированности и защиты, механизмы обеспечения, роль международных актов в конституционном закреплении данного права в основных законах на постсоветском пространстве. При этом методологически мы выходим из того, что право граждан Украины на достаточный жизненный уровень является многогранным и тесно взаимосвязанным с иными социально-экономическими правами, с правом личности на достоинство и имеет не только социально-экономическую, но и политическую значимость, что реализация данного права зависит как от усилий государственных структур, так и от активности личности в сфере производственных отношений.

Мы также исходим из того, что отсутствие закрепления в некоторых конституциях государств СНГ права на «достаточный жизненный уровень» или «права на достойную жизнь» еще не означает, что эти государства игнорируют, не воспринимают положения ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, о праве каждого на достаточный жизненный уровень. Тем более, если в первых статьях конституций этих государств установлено, что данное государство является социальным и правовым. А основными признаками социального государства является: явно выраженная социальная ориентация экономики, политики и права; признание и закрепление основных социальных прав человека; обеспечение социальной солидарности и

[1] *Дмитриев Ю.А.* Право человека на достойную жизнь как конституционно-правовая категория // Конституционный строй России / Отв. ред. *А.Е. Козлов*. – Выпуск III. – М.: 1996. – С. 54-62; *Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства. – СПб.: 2003. – С. 108-117; *Семенов В.С., Тодика Ю.М.* Коментар до ст. 48 Конституції України // Конституція України. Науково-практичний коментар. – Харків-Київ. – 2003. – С. 246-252.

социальной справедливости; обеспечение достойной жизни и свободного развития человека; принятие мер для недопущения резкого социального неравенства; принятие мер по обеспечению «выравнивания социального неравенства»; обеспечение должного уровня социальной поддержки и защиты человека; принятие мер поддержки социально уязвимых слоев общества. Все эти характеристики социального государства в той или иной мере связаны с обеспечением каждому достаточного уровня жизни.

В соответствии со ст. 48 Конституции Украины каждый имеет право на достаточный жизненный уровень для себя и своей семьи, включающий достаточное питание, одежду, жилище. Данная конституционная норма исходит из положения Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Анализ этих документов свидетельствует о том, что в качестве элемента данного права является право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния каждого и его семьи. А это включает в себя: право на достаточное питание; право на достаточную одежду; право на достаточное жилище; право на медицинский уход; право на необходимое социальное обслуживание; право на социальное обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам; право на непрерывное улучшение условий жизни; право каждого человека на свободу от голода, обеспечиваемое принятием государствами индивидуальных и коллективных мер по совершенствованию производства, распределения и потребления продуктов питания[1].

Так, Пакт устанавливает, что «Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства – участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии» (ч. 1 ст. 11). Участвующие в Пакте государства признают право каждого человека на свободу от голода (ч. 2 ст. 11)[2].

---

[1] *Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Указ. соч. – С. 185-186.

[2] Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: 1998. – С. 47.

Не все государства Содружества закрепили в основных законах право каждого на достаточный жизненный уровень, восприняв ст. 11 Международного пакта как стандарт, к которому следует стремиться. При этом конституции тех государств СНГ, которые установили данное право, терминологически по-разному их устанавливают: в конституциях Азербайджана, Беларуси и Молдовы – это «достойный уровень жизни», в Армении «удовлетворительный уровень жизни», в Украине – «достаточный жизненный уровень», в Российской Федерации – «достойная жизнь». В сущности все это оценочные понятия, которые «корегируются» экономическими возможностями государства на соответствующем этапе его развития. Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан не закрепили на конституционном уровне за лицами, которые проживают на их территории, права на достойный уровень жизни.

В конституционном регулировании нет единства и в соотношении субъектов, на которые распространяется данное право. Азербайджан и Армения в качестве субъекта права на достойный уровень жизни определили только «граждан» своих государств. Азербайджан ограничился лишь общей формулировкой: «Республика заботится о повышении благосостояния народа и каждого гражданина, его социальной защите и достойном уровне жизни» (п. 1 ст. 17)[1]. Подробнее закрепила положения Пакта Конституция Армении, определяя круг прав, гарантированных гражданам. В Армении «каждый гражданин для себя и своей семьи имеет право на удовлетворительный уровень жизни, в том числе на жилье, а также на улучшение условий жизни», а государство предпринимает необходимые меры для осуществления этого права (ст. 31)[2]. Беларусь, Молдова, Россия и Украина в соответствии со своими конституциями предоставили «каждому человеку», проживающему на их территории, определенный объем прав, касающихся поддержания достойного уровня жизни. Так, Молдова в своей конституции наиболее широко, в сравнении с вышеназванными государствами, отразила круг прав, предоставляемых «человеку». В соответствии с п. 1 ст. 47, государство обязано принимать меры для обеспечения любому человеку достойного уровня жизни, необходимого для «поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, в

[1] Новые конституции стран СНГ и Балтии. – С. 58.
[2] Там же. – С. 110.

том числе пищи, одежды, жилища, медицинского ухода и необходимого социального обслуживания»[1]. Более скромно, закрепив в конституциях основные права, соответствующие п. 1 ст. 11 Пакта, сформулировали соответствующие статьи своих конституций Беларусь и Украина. Они зафиксировали соответственно в п. 2 ст. 21 и в ст. 48 своих конституций сходный перечень прав, предоставляемый «каждому»: право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду и жилье[2]. Соответственно, все это свидетельствует о том, право на достойный уровень жизни неодинаково закреплено в конституциях государств СНГ, а в некоторых из них вообще не нашло своего отражения. В советских конституциях данное право не было установлено, а если бы оно содержалось в Конституции СССР, то было бы и в конституциях союзных республик.

В ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах одним из элементов права на достаточный жизненный уровень называется право на улучшение условий жизни. Считаем, что из всех элементов данное право менее всего может быть обеспечено. Возможность реализации права на непрерывное улучшение условий жизни обусловлено целым комплексом не только внутренних, но и внешних факторов, экономической и политической стабильностью в обществе. Например, события в Украине в связи с выборами Президента Украины в конце 2004 г. настолько «раскачали» ситуацию, ударили по экономическому потенциалу страны, что говорить именно о непрерывном улучшении условий жизни в ближайшем будущем не приходится. Ежедневно идет спад экономики. В такой ситуации обеспечить улучшение жизни для всех невозможно. Право на непрерывное улучшение условий жизни (п. 1 ст. 11 Пакта) как один из элементов рассматриваемого права нашло отражение в Конституциях Азербайджана, Армении, Беларуси, Молдовы, России, но в различных формулировках. В Азербайджане государство заботится «о повышении благосостояния народа» (п. 1 ст. 16), а в Армении «каждый гражданин... имеет право ...на улучшение условий жизни» (ст. 31), тогда как в Беларуси гарантировано «постоянное улучшение ... необходимых условий» для обеспечения достойного уровня жизни (п. 2 ст. 21). В Молдове государство обязано «принимать меры для обеспе-

[1] Там же. – С. 320.
[2] Там же. – С. 138, 521.

чения ... достойного жизненного уровня» (п. 1 ст. 47), а Россия проводит политику, направленную на создание условий, «обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (п. 1 ст. 7).

Такой разнобой в правовом регулировании, на наш взгляд, связан не только с тем, что данное право впервые закрепляется на конституционном уровне, но и с тем, что законодатели по-разному подходили к объекту реализации данного права и оценке возможности его обеспечения, исходя из реальной экономической ситуации и тенденций ее развития. Хотелось бы, чтобы любые социально-экономические процессы развивались непрерывно, поступательно и прогрессивно. Но не всегда это можно спрогнозировать, а главное – реально обеспечить. Безусловно, либеральные идеи свободной рыночной экономики, свободного предпринимательства, поощрения частной инициативы, поддержанные государствами и санкционированные конституциями в странах СНГ, привели к определенным позитивным изменениям в экономической сфере (или создали условия для этого). Однако очевидно, что они одновременно вызвали и серьезные социальные проблемы для значительной части населения.

Проблема обеспечения достойной жизни в нынешних условиях – важная и весьма «болезненная» социальная проблема. При этом следует учитывать, что право на достойную жизнь является основополагающим социальным правом, оставляющим юридический базис для всей системы социальных прав и свобод человека и гражданина. В литературе правильно отмечается, что «Данное право вытекает из двух фундаментальных правовых императивов другой группы прав – гражданских прав человека: права каждого на жизнь и права каждого на достоинство личности, что еще раз подтверждает взаимосвязанность и взаимообусловленность всей системы прав человека»[1]. У человека как члена общества имеется право на уважение своего человеческого достоинства, которое может быть в полной мере обеспечено лишь всей совокупностью признанных обществом прав и свобод человека. Не случайно в ст. 3 Конституции Украины устанавливается, что достоинство человека признается в Украине наивысшей социальной ценностью. Также не случайно и то, что Всеобщая декларация прав человека и Международные пакты о правах человека открываются словами о том, что «признание достоинства, присущего всем членам челове-

[1] *Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Указ. соч. – С. 108.

ческой семьи, и равных неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира»[1]. В Уставе ООН ставится задача «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности…»[2].

В литературе обоснованно подчеркивается, что если человеческое достоинство – это категория личных, индивидуальных прав и свобод, неотъемлемых и принадлежащих ему от рождения, то достойная человека жизнь – категория социальная, раскрываемая в содержании конституционных основ правового статуса человека и гражданина. Следовательно, обеспечение достойной жизни – это не только одно из конституционных прав человека и корреспондирующая ему обязанность государства, но и принцип, пронизывающий содержание правового статуса человека[3].

Конституция Украины (ст. 48) закрепила право каждого на достаточный жизненный уровень следуя положению ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Вместе с тем, на наш взгляд, в Конституции Российской Федерации данное право закрепляется более широко – как право на достойную жизнь и свободное развитие человека[4]. Такой подход более предпочтительный, поскольку «достойная жизнь» предполагает весьма широкий набор не только материальных компонентов (как по Конституции Украины – достаточное питание, одежда и жилище), но и духовных благ: «материальную обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, доступ к ценностям культуры, гарантированность прав личной безопасности»[5]; достойный человека прожиточный минимум, материальную обеспеченность на уровне стандартов развитого общества, возможность обладать, пользоваться материальными и социальными благами современной цивилизации, включая жилище и медицинское обслуживание, личную безопасность и социальное обеспечение, доступ к ценностям культуры и т.д.»[6]. Право на достойную жизнь также рассматривается как «возможность обладать и пользоваться

---

[1] Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: 1998. – С. 39.
[2] Там же. – С. 39.
[3] *Дмитриев Ю.А.* Указ. соч. – С. 54-62.
[4] Новые конституции стран СНГ и Балтии. – С. 358.
[5] Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. *Б.Н. Топорнина*. – М.: 1997. – С. 123.
[6] Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. *В.В. Лазарева*. – М.: 1997. – С. 48.

благами современной цивилизации: иметь надлежащие жилищные условия и медицинское обслуживание, современную бытовую технику, средства передвижения, рациональное и калорийное питание, возможность пользоваться услугами предприятий сферы обслуживания, пользоваться культурными ценностями и др. Достойная жизнь невозможна и без свободного развития личности, предоставления ей возможности усвоить достижения науки, культуры, получить профессию»[1].

Анализ вышеприведенных положений о том, что собой представляет «право на достойную жизнь» свидетельствует о том, что оно: а) по-разному понимается в литературе; б) что понятие «право на достойную жизнь» более широкое и емкое, чем «право на достаточный жизненный уровень»; в) что оно охватывает не только материальные аспекты жизнедеятельности личности, но и социально-культурные, духовные. В сущности это «выход» за пределы закрепления данного права по ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Безусловно, обеспечить с помощью государства право на достойную человека жизнь значительно сложнее, чем право на достаточный жизненный уровень. Но многое в этом определяется и активностью личности в сфере экономики, социально-культурных связей. Следует учитывать, что право на обеспечение достойной жизни связано со многими социальными, экономическими и культурными гарантиями, в том числе с реализацией права на труд в справедливых и благоприятных условиях, права на социальное обеспечение, на духовное развитие. Анализ ситуации, которая сложилась сегодня в Украине, в других странах СНГ свидетельствует о том, что достаточно непросто обеспечить право каждого на достаточный жизненный уровень, как это закреплено в ст. 48 Конституции Украины, не говоря уже о праве на достойную жизнь, как это закрепляет Основной Закон Российской Федерации (ст. 7).

Сегодня за право на достойный уровень жизни и непрерывное улучшение ее условий, закрепленное в ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах выступают многие страны мира, часть государств СНГ. Но как свидетельствует практика, это право обеспечивается не столько его конституционно-правовым закреплением, сколько реальным экономи-

[1] Комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. *Л.А. Окуньков*. – М.: 1996. – С. 31.

ческим потенциалом, направленностью государственной политики на преодоление бедности, на формирование среднего класса, поддержку малого и среднего бизнеса. Для обеспечения права граждан на достойный уровень жизни в Украине, как и в других государствах СНГ, нужна социально ориентированная политика государства. Свое материальное благополучие человек должен создавать сам, и Украинское государство с помощью правовых и организационных мер должно способствовать развитию трудовой и предпринимательской деятельности личности, ее творческой самореализации. При этом следует брать во внимание, что обязанность государства оказывать социальные услуги населению не означает замену государственным попечительством экономической свободы и активности, предпринимательской инициативы людей. Важно изживать психологию иждивенчества, которая идет от советского периода, что государство обязано обеспечить все необходимые условия для жизнедеятельности.

На современном этапе государство должно оказывать необходимую социальную помощь лишь тем, кто не может реализовать это по объективным причинам. Из этого исходит и конституционное законодательство. Так, ч. 2 ст. 47 Конституции Украины закрепляет, что гражданам, нуждающимся в социальной защите, жилище предоставляется государством и органами местного самоуправления бесплатно или за доступную для них плату в соответствии с законом. Данная норма четко взаимосвязана с положением ст. 48 Конституции о том, что каждый имеет право на жилище и это право выступает как один из важных элементов права на достаточный жизненный уровень. Если же гражданин по объективным причинам не может обеспечить себе право на жилище, то государство, органы местного самоуправления должны предоставить ему жилище, но при соблюдении гражданином соответствующих условий.

В праве каждого на достаточный жизненный уровень для себя и своей семьи раскрывается важный аспект социального, правового государства. «Оно не может и не должно раздавать всем гражданам материальные блага, но государство обязано обеспечить им возможность защищать свое право на достойную жизнь»[1]. Считаем, что на обеспечение достаточного уровня жизни каждого в Украине в большей мере должны быть сориентированы общегосу-

[1] *Семенов В.С., Тодика Ю.М.* Коментар до ст. 48 Конституції України // Конституція України. Науково-практичний коментар. – Харків-Київ. – 2003. – С. 248.

дарственные программы экономического, научно-технического, социального развития, охраны окружающей природной среды, которые разрабатываются и осуществляются Кабинетом Министров Украины и утверждаются Верховной Радой Украины. Важно также, чтобы была эффективней деятельность многих органов специальной компетенции в данной сфере отношений, в том числе Пенсионного фонда Украины, Государственной службы занятости, которая обеспечивает трудоустройство безработных, предоставляет одноразовую помощь безработным и членам их семей и т.д. Вместе с тем, все эти меры далеки от реального обеспечения права граждан на достаточный жизненный уровень. Важно повышать результативность производства, создавать благоприятные условия для производственной активности каждого, проводить целенаправленную государственную социальную политику, сориентированную на обеспечение прав и свобод человека и гражданина.