

УДК 342.415

ББК 67.400

### **ПРИНЦИП СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В КОНСТИТУЦИИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на примере Республики Калмыкия)**

#### **The Principle of the Social State in the Constitution of a Subject of the Russian Federation (the case study of the Republic of Kalmykia)**

*Е. А. Гунаев (E. Gunayev)*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> старший научный сотрудник отдела социально-политических и экологических исследований Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН, кандидат юридических наук (Senior Researcher of the Social, Political and Ecological Studies Department at the Kalmyk Institute for Humanities of the Russian Academy of Sciences, Ph.D of Jurisprudence). E-mail: gunayev@yandex.ru

В статье на основе положений Конституции РФ рассматривается принцип социального государства применительно к уровню субъекта Российской Федерации. Исследуются нормы Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия, закрепляющие данный принцип, социальные основы региональной государственности, социальные права и свободы человека и гражданина. Автор предлагает установить в Степном Уложении дополнительные конституционные гарантии, обеспечивающие реализацию и защиту указанных прав.

**Ключевые слова:** конституционный принцип, социальное государство, Конституция РФ, субъект Российской Федерации, Республика Калмыкия, социальные права и свободы человека и гражданина.

**Purpose:** The principle of the social state being one of bases of the constitutional system of the Russian Federation finds its reflection in the texts of the basic laws of the territorial subjects of the Russian Federation (Constitutions of the republics and Charters of other territorial subjects of the Russian Federation). In this regard, the issue of interrelation of this principle with other provisions of basic laws of the territorial subjects of the Russian Federation, in particular, with those regulating the social rights and freedoms of an individual and a citizen is of theoretical and practical value.

In the Republic of Kalmykia, this specific principle fixed in the Constitution of the Republic has its distinctive features which are explained by the peculiarities of the constitutional regulation of the basic law of Kalmykia.

**Methods:** The methods used in the research are historical, comparative and legal ones.

**Results:** The author comes up to the following outcomes:

- the principle of the social state as a basis of the constitutional system of the Russian Federation is enshrined in the Steppe Code (Constitution) of the Republic of Kalmykia, and at the same time it is a basis of the constitutional system of the Republic that proves the subsequent constitutional guarantees for realization of this principle (direct implementation of the constitutional norms consolidating the social human rights of an individual and a citizen, their priority along with other rights in the legal system of the state (statehood), activities of the public authorities and local governments, judicial protection, etc.);

- the term 'citizen' in the text of the Steppe Code (Constitution) of RK in its interrelation with the established rights and freedoms is synonymous to the concept of 'the rights and freedoms of an individual and a citizen', i.e. is not attached strictly to the citizenship status;

- the social basis of regional statehood finds its embodiment in the Steppe Code (Constitution) of RK and includes the existing norms directed at maintaining the social stability in the society, interethnic peace and harmony.

**Discussion:** According to the author, as in the case with some other territorial subjects of the Russian Federation, the Steppe Code (Constitution) of RK could be supplemented with the regulations on some additional constitutional guarantees providing realization and protection of the social human rights of an individual and a citizen, for instance with those on the bases of the state social standards in the Republic of Kalmykia, the strategic guidelines for social and economic development, the state guarantees for welfare systems, etc.

**Keywords:** constitutional principle, social state, Constitution of the Russian Federation, territorial subject of the Russian Federation, Republic of Kalmykia, social rights and freedoms of an individual and a citizen.

Согласно статье 7 Конституции РФ 1993 г., «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [Конституция РФ 1993]. Данное положение является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, и поэтому обладает особой юридической защитой. Оно не может быть изменено иначе как в порядке процедуры пересмотра всей Конституции РФ, и, соответственно, иные положения Конституции РФ не могут противоречить данному положению. По своей правовой природе указанное положение является конституционным принципом государства, что обуславливает необходимость его закрепления и отражения в основных законах (конституциях и уставах) субъектов РФ.

Однако важно не только само по себе наличие данного принципа в тексте основных законов субъектов РФ, но и его практическая реализация в законодательстве субъекта РФ, деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В этой связи теоретическую и практическую ценность имеют вопросы взаимосвязей данного принципа с другими положениями основных законов субъектов РФ, в частности, регулируемыми социальными права и свободы человека и гражданина. В настоящей статье эти вопросы рассмотрены на примере Республики Калмыкия, где закрепление указанного принципа в конституции республики имеет свои отличительные черты, что объясняется особенностями конституционного регулирования Основного закона Калмыкии.

В начале необходимо рассмотреть собственно закрепление указанного принципа в Конституции РФ. Как отмечает Л. С. Мамут, понятие «социальное государство» впервые употреблено в российском законодательстве именно в Конституции РФ 1993 г. и подчеркивает обязанность государства проводить определенную социальную политику и нести ответственность за достойную жизнь людей, свободное развитие каждого человека. Под «достойной жизнью» понимается материальная обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, доступ к ценностям культуры, гарантированность прав личной безопасности. «Свободное развитие» предполагает физическое, умственное и

нравственное совершенствование человека [Конституция РФ: Научно-практический комментарий 2003: 127–128].

Данный принцип формулируется как политический и реализуется посредством социальной политики, основными направлениями которой и одновременно социальными обязательствами Российского государства являются: охрана труда и здоровья людей; установление гарантированного минимального размера оплаты труда; обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социальных служб; установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ) [Конституция РФ: Научно-практический комментарий 2003: 129].

Обратимся к регулированию данного принципа в Степном Уложении (Конституции) Республики Калмыкия 1994 г. Он закреплен во втором абзаце статьи 3 Степного Уложения: «Республика Калмыкия стремится создать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие своих граждан». Как видим, спецификой названной нормы является отсутствие упоминания о социальном государстве, и в отличие от Конституции РФ вместо понятия «человек» присутствует термин «граждане».

Данные отличия, на наш взгляд, объясняются прежде всего особенностями конституционного регулирования Основного закона Калмыкии. Одним из отличий новой Конституции республики 1994 г. (ред. от 19.03.1994 г.) по сравнению с предыдущими конституциями Калмыкии 1937 г. и 1978 г. является отсутствие характеристики республики как «государства». Разработчики Степного Уложения (Конституции) Калмыкии полностью исключили упоминание данного термина в тексте Основного закона республики, употребив общий термин — «субъект Российской Федерации». Необходимо отметить, что Конституция РФ 1993 г. использует, хотя и в скобках, термин «государство» в отношении республик — субъектов Российской Федерации. В этой связи практически в большинстве конституций республик в составе РФ используется данный термин. Соответственно, республики характеризуются в том числе и как «социальные государства».

Н. А. Михалева использует термин «социальный характер государственности»,

который объединяет общегосударственный (российский) и региональный (субъектов РФ) уровни и одновременно является одной из основ конституционного строя России и ее субъектов. Социальный характер региональной государственности предопределен социальным характером Российского государства в целом. Согласно Н. А. Михалевой, «социальным признается государство (государственное образование), которое берет на себя обязательства обеспечить благополучие своих граждан, достойный уровень жизни, духовно-нравственную свободу и социальную защищенность» [Михалева 2010: 214–215]. Следовательно, в Степном Уложении также закреплён социальный характер региональной государственности. Это подтверждает и рассматриваемая часть 2 статьи 3 Степного Уложения, а также упоминание о государственности республики в преамбуле Основного закона Калмыкии.

Использование термина «граждане» (именно во множественном, а не единственном числе. — Е. Г.) при закреплении социального характера региональной государственности, а не «человек» — как в Конституции РФ, также можно объяснить политико-правовым подходом авторов (разработчиков) Степного Уложения. Здесь термин «граждане» синонимичен понятию «жители» Республики Калмыкия безотносительно гражданства проживающих лиц, включая иностранных граждан, а также его наличия или обладания иным статусом (лица без гражданства, беженцы, вынужденные переселенцы, трудовые мигранты и т. д.). Так как в Степном Уложении по отношению к республике не употребляется термин «государство», разработчики Основного закона Калмыкии, соответственно, постарались, по всей видимости, избежать и терминов «социальное государство» и «человек», не копируя дословно норму Конституции РФ. Думается, это было сделано опять-таки во избежание вторжения в прерогативы Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в советский период в качестве субъекта прав, свобод и обязанностей выступал не человек, а, главным образом, гражданин [Конституционное право 2007: 122–123]. В Калмыкии в 1990–1993 гг. сохранялся указанный подход, и основной акцент делался на права и обязанности гражданина, в связи с чем особую важность представляло регулирование вопросов гражданства республики [Подробнее:

Гунаев 2010: 60–63]. С принятием Степного Уложения был признан утратившим силу Закон Калмыцкой ССР — Хальмг Танһч «О гражданстве Республики Калмыкия» от 14 февраля 1992 г. (в ред. от 8 февраля 1994 г.) [Закон РК от 04.12.1995]. В Степном Уложении содержалось положение о неразрывности гражданства Российской Федерации и Республики Калмыкия. Оно основывалось на Законе РФ от 28 ноября 1991 г., где гражданство республик допускалось. В отличие от прежнего Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. уже не содержит положений о гражданстве республик [Федеральный закон]. В связи с этим в Степном Уложении была исключена статья о гражданстве Республики Калмыкия, а в законодательстве республики слова «гражданин Республики Калмыкия», «граждане Республики Калмыкия» заменены на, соответственно, «гражданин» и «граждане» [Закон РК от 22.09.2003; 16.02.2004]. Следовательно, под указанными терминами в статьях Степного Уложения, где имеется в виду гражданство в юридическом смысле, говорится о «гражданстве Российской Федерации». Например, в статьях Степного Уложения, регулирующих активное и пассивное избирательное право, прямо указывается на это (ч. 4 и 5 ст. 25) [Степное Уложение]. В иных случаях, в частности, в рассматриваемом нами вопросе о социальном характере государственности республики как субъекта РФ под термином «граждане республики» имеются в виду ее жители (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства и т. д.). Еще один пример: Глава Республики Калмыкия, являясь гарантом прав и свобод личности, при вступлении в должность приносит присягу, где обязуется «уважать и охранять права и свободы граждан» (ст. 27) [Степное Уложение]. Поскольку здесь имеются в виду жители республики (все и каждый), то формула «права и свободы граждан» синонимична понятию «права человека».

Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия использует термин «человек» в нормах, закрепляющих правовой статус личности (прав и свобод человека и гражданина) в республике (ст. 3, 20–24). Статья 3 (ч. 1) Степного Уложения устанавливает, что «в Республике Калмыкия признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно Конституции РФ, федеральным законам, Степно-

му Уложению (Конституции) Республики Калмыкия, общепризнанным принципам и нормам международного права». Признается естественно-правовой характер прав человека: «Права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» (ч.1 ст. 20). Особо подчеркивается, что перечень прав и свобод, закрепленных Степным Уложением (Конституцией) Республики Калмыкия, не является исчерпывающим и не умаляет других прав и свобод человека и гражданина (ч. 4 ст. 20).

В статье 21 Степного Уложения объявлены непосредственно действующими права человека (право на жизнь, свободу, честь и достоинство, личную неприкосновенность, безопасность, право на труд, образование, культуру, охрану здоровья, социальное обеспечение) [Степное Уложение]. Признание прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими означает, что эти права реально принадлежат человеку независимо от того, конкретизированы они в текущем законодательстве или нет, и он может защищать их всеми способами, не запрещенными законом [Конституция РФ: Научно-практический комментарий 2003: 193]. То есть человек и гражданин может осуществлять свои права и свободы, а также защищать их в случае нарушения, руководствуясь Конституцией РФ, Степным Уложением (Конституцией) РК и ссылаясь на них.

Как отмечает В. В. Гошуляк, Степное Уложение не детализирует основные права и свободы человека и гражданина. Содержащиеся в нем положения, скорее, можно отнести к основам конституционного строя, определяющим основополагающие принципы конституционного регулирования [Гошуляк 2000: 150–151]. Как видим, институт правового положения личности, включая социальные права человека и гражданина, в Основном Законе Калмыкии отражен в общем плане. Это может быть объяснено тем, что Конституция РФ 1993 г. относит регулирование прав и свобод человека и гражданина к исключительному ведению Федерации, а в совместном ведении РФ и ее субъектов находится их защита.

Как отмечает С. А. Авакьян, конституционное провозглашение единства гражданства для всех граждан России не препятствует тому, чтобы на территориях отдельных субъектов РФ предоставлялись дополнительные льготы в осуществлении

каких-то прав и свобод местному населению. Речь должна идти не об уменьшении, а о расширении гарантий прав и свобод, установленных Конституцией РФ [Авакьян 2005: 524].

В этой связи в научной литературе отмечается противоречивая юридическая природа социальных прав и свобод человека и гражданина. С одной стороны, признается, что «социальные права представляют собой права, позволяющие человеку и гражданину существовать и развиваться в обществе. В этом смысле они являются первичными по отношению к иным правам человека» [Нелюбина 2009: 103]. С другой стороны, отмечается, что «социальные права по сравнению с иными конституционными правами следует определить как права-притязания, так как их реализация возможна лишь через деятельность других субъектов, чаще всего — государства, и гораздо менее, чем других прав, — от воли обладателя права» [Алебастрова 2010: 31].

Следовательно, представляется, что на уровне субъектов Российской Федерации сложно практически «изобрести» и ввести некие новые социальные права и гарантии, которые бы не были каким-то образом урегулированы федеральным законодательством и находились бы в полной компетенции субъекта РФ. Как правило, речь может идти лишь о расширении и дополнительном обеспечении уже существующих социальных прав и гарантий в рамках действующей схемы разграничения предметов ведения и полномочий.

Н. А. Михалева обращает внимание на следующие аспекты функционирования социального государства: поддержание социального спокойствия в обществе, проведение правильной национальной политики, запрещение пропаганды социального неравенства, превосходства каких-либо социальных слоев или групп. В качестве примера приводятся положения конституций республик — субъектов РФ, в том числе Степного Уложения РК: «Республика Калмыкия всемерно содействует сохранению самобытности и этнической неповторимости, традиций калмыцкого, русского и других народов республики, особенно почитание старших, уважение к женщине, любовь и забота о детях» (ст. 14) [Михалева 2010: 218]. Именно в первую очередь для республик — субъектов РФ характерно регулирование в своих конституциях вопросов

национальной политики, прав этнических общностей, поддержания межнационального мира, этнокультурного развития. Данный аспект также есть часть социальной политики в широком смысле, и соответственно является отражением реализации принципа социального государства.

Одним из способов реализации указанного принципа является установление стратегических ориентиров социального развития на уровне Основного закона субъекта РФ. Например, особенностью региональных основных законов — Уставов Московской области, Ивановской области является наличие норм, регулирующих основы системы государственных социальных стандартов названных субъектов РФ, стратегических ориентиров социально-экономического развития, государственных гарантий социальных систем [Конституционное право субъектов РФ 2002: 268; Михалева 2010: 214].

Так, для обеспечения прав человека и гражданина в уставах указанных субъектов РФ устанавливаются основы системы государственных социальных стандартов субъекта РФ. Государственным социальным стандартом субъекта РФ признается установленный законом субъекта РФ норматив (группа нормативов) организационного, финансового, материального и правового обеспечения, примененный к обязательству органов государственной власти субъекта РФ по защите и гарантиям конституционного права граждан. Устанавливается также, что органы местного самоуправления субъекта РФ на своей территории могут повышать уровень государственных социальных стандартов субъекта РФ и вводить муниципальные социальные стандарты в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и законами субъекта РФ.

Государственные гарантии социальных систем в субъекте РФ заключаются в том, что органы государственной власти субъекта РФ гарантируют создание, сохранение

и поддержку систем образования, науки, культуры, здравоохранения, социального обеспечения населения в соответствии с федеральными стандартами.

На основании рассмотрения позволим себе сформулировать следующие выводы:

1) принцип социального государства как основа конституционного строя Российской Федерации закреплен в Степном Уложении (Конституции) Республики Калмыкия и в равной степени относится к основам конституционного строя республики, что обосновывает последующие конституционные гарантии реализации данного принципа (непосредственное действие конституционных норм, закрепляющих социальные права человека и гражданина, их приоритет наряду с другими правами в правовой системе государства (государственного образования), деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, судебная защита и т.д.);

2) термин «граждане» в тексте Степного Уложения (Конституции) РК во взаимосвязи с устанавливаемыми правами и свободами синонимичен понятию «права и свободы человека и гражданина», т. е. не привязан строго к институту гражданства;

3) в Степном Уложении (Конституции) РК находят свое выражение социальные основы региональной государственности, включая наличие норм, направленных на поддержание социальной стабильности в обществе, межнационального мира и согласия;

4) по мнению автора статьи, Степное Уложение (Конституцию) РК по примеру других субъектов РФ целесообразно дополнить положениями о дополнительных конституционных гарантиях, обеспечивающих реализацию и защиту социальных прав человека и гражданина, — например, об основах государственных социальных стандартов в Республике Калмыкия, стратегических ориентирах социально-экономического развития, государственных гарантиях социальных систем и др.

#### Источники

*Закон Республики Калмыкия «О признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Калмыкия» от 4 декабря 1995 г. // Ведомости Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия. 1997. № 2. С. 41.*

*Закон Республики Калмыкия «О внесении изменений и дополнений в некоторые нормативные правовые акты Республики Калмыкия» от 22 сентября 2003 г. // Хальмг үнн. 2003. 4 октября.*

*Закон Республики Калмыкия «О внесении изменений в Степное Уложение (Конститу-*

- цию) Республики Калмыкия» от 16 февраля 2004 г. // Хальмг үнн. 2004. 20 февраля.
- Конституция Российской Федерации* от 12 декабря 1993 г. (в ред. Законов о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6–ФКЗ и № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 03.03.2014. № 9. Ст. 851.
- Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия* от 5 апреля 1994 г. (в ред. Закона Республики Калмыкия от 29 июня 2012 г. № 358–IV–3) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.06.2014).
- Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»* // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.
- Литература**
- Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2005. 749 с.
- Алебастрова И. А. Социальные права: конституционные обещания, пожелания или привидения? // Государство и право. 2010. № 4. С. 30–38.
- Гошуляк В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М.: Янус-К. 2000. 336 с.
- Гунаев Е. А. Конституционный строй Калмыкии в 90-е гг. XX – начале XXI в. / отв. ред. К. Н. Максимов. Элиста: КИГИ РАН, 2010. 223 с.
- Конституционное право России: курс лекций* / отв. ред. Ю. Л. Шульженко. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект. 2007. 480 с.
- Конституционное право субъектов Российской Федерации* / отв. ред. В. А. Кряжков. М.: ООО «Городец-издат», 2002. 864 с.
- Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий. 3-е изд.* / Под ред. Б. Н. Топорнина. М.: Юристъ, 2003. 831 с.
- Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: Юрккомпани. 2010. 366 с.
- Нелиубина Е. В. Понятие и место социальных прав в системе прав человека и гражданина // Государство и право. 2009. № 8. С. 101–106.

#### Sources

- [The Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993 (in the edition of Laws on Amendments to the Constitution of the Russian Federation of December 30, 2008, No. 6-FKZ and No. 7-FKZ, 05.02.2014, No. 2-FKZ)]. In: [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 03.03.2014. No. 9. Art. 851. (In Russ.)
- [The Federal Law “On Citizenship of the Russian Federation”]. In: [Collection of the Legislation of the Russian Federation]. 2002. No. 22. Art. 2031. (In Russ.)
- [The Law of the Republic of Kalmykia “Concerning Amendments and Additions to the Certain Legal Acts of the Republic of Kalmykia” of 22 September 2003]. *Khalmg Ünn.* 2003. October 4. (In Russ.)
- [The Law of the Republic of Kalmykia “Concerning the Annulment of the Certain Legislative Acts of the Republic of Kalmykia” of December 4, 1995]. In: [Bulletin of People’s Khural (Parliament) of the Republic of Kalmykia]. 1997. No. 2. P. 41. (In Russ.)
- [The Law of the Republic of Kalmykia “On Amendments to the Steppe Regulations (Constitution) of the Republic of Kalmykia” dated 16 February 2004]. *Khalmg Ünn.* 2004. February 20. (In Russ.)
- [The Steppe Regulations (Constitution) of the Republic of Kalmykia dated April 5, 1994. (in the edition of the Law of the Republic of Kalmykia dated June 29, 2012 № 358-IV-3)]. In: [Reference Legal System “Consultant Plus”]. An Internet resource: <http://www.consultant.ru> (accessed: 10 June, 2014). (In Russ.)

#### References

- [Constitutional Law of Russia: a Course of Lectures]. Y. L. Shulzhenko (ed.). Moscow: TK Welby, Prospect. 2007. 480 p. (In Russ.)
- [Constitutional Law of the Subjects of the Russian Federation]. Yu. A. Kryazhkov (ed.). Moscow: Gorodets-izdat, 2002. 864 p. (In Russ.)
- [The Constitution of the Russian Federation: Scientific and Practical Commentary]. 3<sup>rd</sup> ed. B. N. Topornin (ed.). Moscow: Yurist, 2003. 831 p. (In Russ.)
- Alebastrova I. A. [Social Rights: Constitutional Promises, Wishes or Ghosts?]. *State and Law.* 2010. No. 4. Pp. 30–38. (In Russ.)
- Avakyan S. A. [Constitutional Law of Russia: Training course]. In 2 vol. Vol. 1. Moscow: Yurist, 2005. 749 p. (In Russ.)
- Goshulyak V. V. [Theoretical and Legal Problems of the Constitutional and Statutory Legislation of the Subjects of the Russian Federation]. Moscow: Janus-K. 2000. 336 p. (In Russ.)
- Gunaev E. A. [The Constitutional System of Kalmykia in the 90s of XX – early of XXI cent.]. K. N. Maksimov (ed.). Elista: Kalmyk Institute of Humanitarian Research of the RAS, 2010. 223 p. (In Russ.)
- Mikhaleva N. A. [Constitutions and Charters of the Constituents of the Russian Federation (Comparative Legal Research)]. Moscow: Yurkompani, 2010. 366 p. (In Russ.)
- Neliubina E. V. [Notion and Place of Social Rights in the System of Human and Civil Rights]. *State and Law.* 2009. No. 8. Pp. 101–106. (In Russ.)