

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н. Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ПРАВ ГРАЖДАН**

НАУЧНЫЙ ДОКЛАД

Аспирантка 4 года обучения
направленности Конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право
направления подготовки 40.06.01 «Юриспруденция»
Карпова Александра Владимировна

Научный руководитель д.ю.н., профессор
кафедры конституционного
и муниципального права
юридического факультета
СГУ им. Н.Г. Чернышевского

_____ В.С. Хижняк
подпись, дата

Зав. кафедрой конституционного
и муниципального права,
д.ю.н., профессор

_____ Г.Н. Комкова
подпись, дата

Саратов 2018

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

В юридической науке довольно широко освещены вопросы государственного взаимодействия органов власти федерального уровня с органами власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, рассмотрением которых занимались и занимаются известные ученые-конституционалисты¹. Вместе с тем исследований по вопросам взаимодействия органов государственной власти с позиций властной горизонтали значительно меньше. Зачастую данной проблеме отводятся лишь вводные части либо параграфы в монографиях, учебниках, диссертационных исследованиях. А вопросы взаимодействия органов государственной власти по защите социально-экономических прав граждан вообще не получили в научной литературе системной и всесторонней разработки.

В связи с этим особую сложность, а вместе с тем и научный интерес вызывает то обстоятельство, что государственный механизм конституционной защиты социально-экономических прав граждан представляет собой комплексную структуру, сочетающую в себе деятельность главы государства, органов законодательной и исполнительной власти всех уровней, деятельность судов и органов прокуратуры, Уполномоченного по правам человека, правозащитных общественных организаций, а также объективную возможность того или иного лица защищать свои права самостоятельно.

¹ См., напр.: Малый А.Ф., Цвиль В.С. Права и свободы человека и гражданина: проблемы вертикального разграничения законодательной компетенции. Архангельск, 2011; Нарутто С. В. Разграничение компетенции и единство системы государственной власти Российской Федерации. Владивосток: изд-во Дальневосточного гос. ун-та, 2011; Чертков А. Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М.: Юстицинформ, 2005 и др.

Выбор именно вышеуказанной категории защищаемых прав человека обусловлен рядом причин.

Конституция Российской Федерации (далее по тексту – Конституция РФ) в статье второй определила приоритет прав человека: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»². Из формулировки настоящей статьи следует, что совершенствование механизма защиты прав и свобод индивида – важная и неотложная задача российского государства.

Сегодня в стране очень напряженное социально-экономическое положение: доля населения с доходом ниже прожиточного минимума на сегодняшний момент составляет 19,8%, продолжает снижаться уровень доходов населения (реальные денежные доходы россиян снизились на 4,1%)³, налицо усиление имущественного расслоения. На грань банкротства из-за недостаточных ассигнований поставлены многие бюджетные учреждения – науки и культуры, образования, здравоохранения. На фоне перечисленных проблем, по данным Росстата, зарплаты региональных чиновников в 2016-ом году выросли на 11,5%. Указанные факторы привели к тому, что российское общество столкнулось с нарушением прав граждан в социальной и экономической сферах общественной жизни.

Причем нарушения происходят и со стороны самих граждан, а также юридических лиц, и со стороны государственных органов и должностных лиц, что, безусловно, влияет на снижение уровня жизни граждан на территории России.

Именно с категорией социально-экономических прав человек сталкивается в повседневной жизни чаще всего. Так, Л. А. Гордон дает им

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Информация о социально-экономическом положении России – 2017 г. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B17_00/Main.htm (Дата обращения: 09.03.2017).

следующую характеристику: «Социально-экономические права – это нормы, касающиеся положения человека в сфере труда и быта, занятости, благосостояния, социальной защищенности и имеющие целью создание условий, при которых люди могут быть свободны от страха и нужды»⁴. В общем и целом возможность человека как гражданина быть обеспеченным необходимыми условиями жизни, принимать участие в жизни общества и пользоваться имеющимися жизненными благами создает благоприятную среду для развития иных конституционных прав: личных, культурных и политических. Исследуя процесс взаимодействия органов государственной власти, автор в качестве примеров приводит случаи, касающиеся реализации и защиты прав второго поколения потому, что весомая доля правовых актов и большая часть дел в правоприменительной практике судов различного уровня посвящена именно этой категории прав.

Так, по информационным данным Конституционного Суда РФ, за 2009 – 2011 годы рассмотрено 57 850 обращений граждан, из которых 13 919 обращений касаются вопросов защиты социально-экономических прав, а 15 068 обращений так или иначе связаны с обозначенной сферой (вопросы налогообложения, земельная реформа, право собственности и предпринимательская деятельность, вопросы рассмотрения судами гражданских дел)⁵. Из 45 700 жалоб, поступивших в Конституционный Суд РФ за период с 2012 по 2015 год вопросов организации публичной власти касались около 1200, а вопросов соцзащиты, охраны трудовых, жилищных и

⁴ Л. А. Гордон. Социально-экономические права человека: содержание, особенности, значение для России // *Общественные науки и современность*. 1997. № 2. С. 5 – 14.

⁵ Информация Конституционного Суда РФ о конституционно-правовых аспектах совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан (на основе решений Конституционного Суда РФ за 2009 – 2011 годов) (подготовлена Секретариатом Конституционного суда РФ) / [Электронный ресурс]: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Aspects1.pdf> (Дата обращения: 28.06.2015).

прочих прав – 12 800 жалоб⁶. Также практический интерес представляет обзор практики Конституционного Суда РФ за более актуальный период – 2016 год⁷, где можно проследить все ту же тенденцию, связанную с количеством и тематикой рассматриваемых высоким судом вопросов.

И, наконец, в исследовании подчеркивается ключевая роль всего властного аппарата в гарантированности соблюдения и защиты данной категории прав человека. Здесь интересно мнение А. Юрова о том, что «права человека – это всегда отношения человека и власти (и, естественно, меньшинства и большинства). По большому счету это – проблемы столкновения единицы и огромной массы, которая нередко проявляется в виде огромной машины, называемой государством»⁸.

Действительно, учитывая тот факт, что государство, провозгласившее на конституционном уровне себя социальным (ст. 7 Конституции РФ), должно располагать необходимыми механизмами защиты прав граждан в обозначенной сфере и непрестанно совершенствовать данный правозащитный механизм.

Важнейшим элементом такого механизма является Конституционный Суд Российской Федерации (далее по тексту – КС РФ). Однако отметим, что практики КС РФ, которая является весомым инструментом, приводящим в действие правозащитный механизм, на сегодняшний момент недостаточно. Особую миссию призваны осуществлять и органы прокуратуры Российской Федерации. Законодатель 5 февраля 2014 года внес поправки к Конституции РФ, где меняется название главы седьмой Основного закона России –

⁶ Газета «Ведомости». Выпуск от 17 мая 2016 года [Электронный ресурс]: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/05/17/641309-zorkin-obyasnil-sderzhannost> (Дата обращения: 13.09.2016).

⁷ Обзор практики Конституционного Суда РФ за 2016 год / [Электронный ресурс]: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Generalization/Pages/InformationReview2016.aspx> (Дата обращения: 13.09.2016).

⁸ Юров А. С. Введение в концепцию прав человека. – М.: Моск. Хельсинк. группа, 2009. – 124 с.

«Судебная власть». Отныне данная глава носит название «Судебная власть и прокуратура».

В процессе научных изысканий в рамках диссертационного исследования была детально проработана роль всего институционального потенциала российского государства в обеспечении защиты социально-экономических прав граждан с позиций организации отлаженного механизма взаимодействия.

Степень научной разработанности темы исследования.

Разнообразные вопросы общей теории защиты прав человека и основных свобод освещены в учебной литературе, монографиях, научных статьях следующих авторов: А. Х. Абашидзе, С. С. Алексеева, М. В. Баглая, Н. С. Бондаря, Н. А. Ворониной, Е. В. Гулина, О. А. Егоровой, В. М. Капицына, А. А. Ковалева, О. Е. Кутафина, Е. А. Лукашевой, С. Э. Несмеяновой, Ю. В. Самовича, Л. В. Тумановой, Ш. Н. Хазиева, Л. М. Энтина и др.

Исследованию природы прав второго поколения, а именно социально-экономических прав, посвящены труды Г. А. Гаджиева, Л. А. Гордона, Е. А. Григорьевой, А. А. Грачевой, К. А. Зайцева, Ю. Ю. Илюхиной, Н. С. Колесовой, В. А. Карташкина, В. Д. Самойлова, Н. В. Спасской, Д. Г. Ускова, Ю. М. Юмашева.

Оригинальный подход к правовому взаимодействию органов государственной власти с позиций властной вертикали отличают работы А. А. Белкина, А. А. Васильева, Е. В. Гриценко, Т. Д. Зражевской, В. В. Киреева, А. Н. Кокотова, А. А. Котенкова, И. А. Кравца, В. И. Лифитского, Л. А. Окунькова, В. Е. Севрюгина, Ю. Н. Старилова, Ю. А. Тихомирова, Н. А. Филипповой, в том числе и диссертационные исследования О. Л. Казанцевой, Н. В. Лукашовой, П. А. Манченко, М. С. Плетниковой, Н. В. Ханова, О. А. Челпаченко.

Поскольку в рамках диссертационного исследования изучается социально-экономическая политика и деятельность органов государственной

власти по поводу реализации ее целей, неминуемо обращение к основам финансов и их экономической сущности. Поэтому вместе со специальными конституционно-правовыми исследованиями были изучены также теоретические изыскания в области финансового и бюджетного права. Так, О. С. Сухарев и Н. И. Химичева в своих трудах детально анализируют выстраиваемые связи бюджетов различных уровней и дают правовую оценку складывающимся межбюджетным отношениям.

На исходную позицию автора оказали существенное влияние фундаментальные научные труды ученых по общей теории права, философии права, конституционному, муниципальному, административному праву, а также взгляды ученых-конституционалистов, в том числе, специалистов в области государственного управления: С. А. Авакьяна, В. Г. Анненковой, М. В. Баглая, Н. С. Бондаря, Н. В. Витрука, П. А. Гука, Л. А. Гордона, Н. М. Добрынина, Т. В. Заметиной, В. Д. Зорькина, В. Т. Кабышева, Д. И. Керимова, Г. Н. Комковой, В. А. Лебедева, Н. И. Матузова, А. В. Малько, С. В. Нарутто, М. В. Преснякова, Н. И. Привезенцева, А. Райнера, Б. А. Страшуна, С. С. Сулакшина, Е. А. Тихон, В. А. Туманова, Т. Я. Хабриевой, В. С. Хижняк, В. А. Черепанова, С. М. Шахрая, Д. И. Шумкова, Б. С. Эбзеева.

Однако наряду со столь глубокой освещенностью обозначенного круга вопросов комплексного исследования конституционно-правовых основ взаимодействия органов государственной власти одного уровня между собой не проводилось, и влияние такого взаимодействия на защиту и реализацию гражданами своих социально-экономических прав не исследовалось.

В этой связи настоящим исследованием предпринята попытка внести ясность и предложить собственные разработки по совершенствованию российского законодательства в обозначенной сфере.

Целью диссертационной работы является комплексный анализ конституционно-правовых основ взаимодействия органов государственной власти РФ по защите социально-экономических прав граждан.

Цель исследования реализуется в постановке и решении следующих задач:

- раскрыть смысловое наполнение понятия «конституционно-правовой механизм защиты социально-экономических прав граждан» и выявить присущие ему правовые особенности;

- определить структуру государственно-правового механизма защиты социально-экономических прав граждан;

- дать правовое определение процессу взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации по защите социально-экономических прав граждан и выявить его особенности с позиций конституционного права;

- проанализировать конституционно-правовые вопросы взаимодействия Президента РФ, органов законодательной и исполнительной власти в сфере защиты социально-экономических прав граждан;

- исследовать сущностную роль и содержание судебной, а также прокурорской деятельности в государственно-властном взаимодействии;

- рассмотреть институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с позиций защищаемых им прав второго поколения;

- исследуя влияние международно-правовых стандартов прав человека на взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации по защите социально-экономических прав граждан, а также феномен российской конституционно-правовой политики, выявить перспективы дальнейшего развития государственно-властного взаимодействия по защите социально-экономических прав граждан.

Объект исследования составляют общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, которые возникают при взаимодействии органов государственной власти между собой касаясь вопросов защиты социально-экономических прав граждан в Российской Федерации.

Предмет исследования составляют нормы права, являющие собой основы взаимодействия органов государственной власти по вопросам защиты социально-экономических прав граждан в Российской Федерации, содержащиеся в Конституции РФ, нормативных актах законодательных и исполнительных органов государственной власти, а также положения судебных актов, оказывающих влияние на действие конституционно-правового механизма защиты социально-экономических прав граждан и, в том числе, статистические данные о деятельности судебной власти, прокуратуры, Уполномоченного по правам человека в РФ.

Теоретическая основа исследования представлена современными достижениями науки конституционного права. В работе использованы результаты исследований в области общей теории права, конституционного права, международного права, а также обобщения и выводы философии, социологии и теории государственного управления.

Материалы исследования сформированы на основе Конституции РФ 1993 г., общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, посланий Президента РФ Федеральному Собранию, постановлений и распоряжений Правительства РФ, законов и иных нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обусловлена методологической и эмпирической базой.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили решения Конституционного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека, зарубежная судебная практика, сведения, содержащиеся в стенограммах заседаний органов государственной власти РФ, а также информация, публикуемая на официальных сайтах органов государственной власти, материалы периодической печати и информация, размещенная в сети «Интернет» по теме диссертационного исследования.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, подтверждается апробированием разработанных научных положений и рекомендаций. Основные положения и выводы в исследовании сделаны с опорой на теоретико-методологическую базу и отражены в научных публикациях.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют следующие специальные методы познания: исторический, сравнительно-правовой, системно-структурный, конкретно-социологический.

Для всестороннего исследования обозначенной в диссертации проблемы потребовалось обратиться и к диалектическим методам – анализу и синтезу, индукции и дедукции, методам эмпирического уровня – наблюдению, описанию, обобщению. Кроме того были изучены материалы судебной практики, показатели статистической отчетности и социологических исследований.

Обозначенная методика исследования позволила 1) сблизить материальные и процессуальные начала рассматриваемой проблематики; 2) подчеркнуть особое значение судебного прецедента (в основном именно практики КС РФ) не только для защиты социально-экономических прав граждан, но и для их надлежащего регулирования; 3) объединить и комплексно рассмотреть императивные и диспозитивные начала регулирования отношений, складывающихся в процессе взаимодействия органов государственной власти по защите социально-экономических прав граждан; 4) обосновать достоинства и недостатки вариативных подходов к решению составляющих обозначенную проблематику вопросов; 5) учесть исторические и культурные особенности, а также социальные реалии Российского государства.

Научная новизна работы диссертационного исследования заключается в построении оригинальной, с точки зрения науки конституционного права, концепции конституционно-правовых основ взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации

между собой по вопросам защиты социально-экономических прав граждан с учетом комплексного анализа как внутринациональных, так и международных норм. На основе такого анализа в диссертационной работе выдвинуты авторские предложения по повышению эффективности взаимодействия органов государственной власти с учетом его функциональной специфики.

Теоретическая значимость исследования состоит в наполнении правовой науки новыми определениями и формулировками уточняющего характера. Кроме того, авторские рекомендации и предложения призваны способствовать дальнейшему совершенствованию процесса правотворчества.

Практическая значимость диссертационной работы заключается в разработке выводов и предложений, касающихся совершенствования конституционно-правовых основ организации взаимной деятельности органов государственной власти, направленной на защиту прав граждан в социально-экономической сфере. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при преподавании конституционного права России, муниципального права, административного права, права социального обеспечения, а также при подготовке учебных и учебно-методических пособий. Основные выводы и рекомендации могут быть использованы федеральными и региональными органами государственной власти в правотворческой и правоприменительной практике.

Структура диссертационного исследования обусловлена его целями и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложений.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1) Сформулировано авторское определение и дана содержательная характеристика правовой природе конституционно-правового механизма

государственной защиты социально-экономических прав граждан. Установлено, что конституционно-правовой механизм государственной защиты социально-экономических прав граждан представляет собой взаимосвязанную деятельность государственных органов по обеспечению стабильности и устойчивости необходимых условий для реализации гражданами данной категории прав.

2) Предложена авторская формулировка взаимодействия органов государственной власти, которое определяется диссертантом как обязательный элемент государственного механизма, заключающийся в участии двух и более органов власти в юридически значимой деятельности с целью осуществления взаимовлияния на правовую действительность, удовлетворения опосредованных правом интересов, достижения правовых результатов.

Кроме того, утверждается, что существует 5 форм такого взаимодействия, а именно: координация, сотрудничество, совместная деятельность, делегирование и контроль. При этом доказывается на примерах взаимодействия органов власти по защите социально-экономических прав граждан, что наиболее распространены в процессе государственного взаимодействия первые четыре поименованные формы, что является особенностью властного взаимодействия по поводу рассматриваемой группы прав.

3) В настоящем исследовании утверждается и доказывается, что указанные правовые явления (конституционно-правовой механизм государственной защиты социально-экономических прав граждан и взаимодействие органов государственной власти в обозначенной области) представляют собой элементы конституционно-правовой политики Российского государства.

4) На основе концепции академика Б. Л. Железнова о «материальных» институтах, входящих в структуру государственного механизма защиты прав граждан, выделены и охарактеризованы материально-правовые институты,

которые прямым образом влияют на обеспечение правовых гарантий, определяемых в социально-экономической сфере:

- механизм защиты прав граждан, заложенный в природу и компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления, занимающихся по роду своей деятельности регулированием и принятием решений по вопросам, относящимся к социально-экономической сфере;

- механизм судебной защиты, включая функции конституционного судебного контроля;

- институт прокурорского надзора;

- деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

5) В процессе исследования было установлено, что конституционно-правовой механизм реализации и защиты социально-экономических прав граждан не функционирует бессистемно, а подчиняется четким принципам, имеющим конституционную природу, а именно: принципу законности, принципу содействия в реализации прав и свобод граждан, принципу правовой ответственности государства, принципу комбинаторности (сочетания) форм защиты социально-экономических прав, принципу кооперирования. В то же самое время процесс взаимодействия органов власти также опирается на такие основополагающие начала, как законность; целенаправленность и плановость; самостоятельность; преемственность; вариативность; срочность.

6) На основе анализа двадцати трех государственных социально-экономических программ и хода выполнения их положений утверждается следующее: чем больше участвующих в процессе властного взаимодействия субъектов, тем выше риск отсрочки или принципиальной невозможности достижения запланированных результатов.

В соответствии с этим высказывается необходимость реформирования системы государственного управления, которое уложилась бы в три основных задачи: 1) уменьшение штата управленцев; 2) снижение затрат на

содержание государственного аппарата; 3) разработка профильного законодательного акта о взаимодействии органов власти по реализации и защите социально-экономических прав граждан.

7) В результате анализа структуры и положений Федерального закона от 6 октября 1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предлагается главу 4.1 из закона изъять, так как она дублирует содержание статей 71 – 72 Конституции РФ и некоторых положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; статью 26.3 «Принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» перенести в главу 4.2 «Экономическая основа деятельности органов государственной власти субъекта РФ», а вопросы организационного и функционального взаимодействия урегулировать отдельным федеральным законом.

8) Рассуждая о значимости той или иной ветви власти, того или иного государственного органа во взаимодействии по защите и реализации социально-экономических прав граждан, можно прийти к обоснованному выводу, что во взаимодействии Президента РФ, органов законодательной и исполнительной власти по защите социально-экономических прав граждан ключевую роль играют Президент РФ и органы исполнительной власти федерального и регионального уровней. В исследовании подчеркивается, что это обстоятельство также относится к особенностям властного взаимодействия по поводу рассматриваемой группы прав.

9) В процессе исследования прикладной роли судейского аппарата и органов прокуратуры в процессе взаимодействия органов власти по защите социально-экономических прав граждан, обозначился вывод о том, что

специфика защиты социально-экономических прав граждан состоит в том, что они, в отличие от других категорий прав, могут быть нарушены только действиями (чаще бездействием) государственных органов и организаций, действующих от имени государства (например, ПФР).

10) Высказана уверенность, что Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» нуждается в доработке, так как требуется изменение самой концепции деятельности рассматриваемого должностного лица, а именно – налицо необходимость наделения омбудсмена полномочием осуществлять превентивные функции, сделать его работу еще и проактивной – способствующей предупреждению нарушений прав граждан. Автором диссертационного исследования в приложении 1 подготовлены предложения по изменению действующего законодательства, регулирующего деятельность омбудсмена, которые будут способствовать более эффективному его взаимодействию с органами власти, с учетом общественно-финансовой специфики.

11) В процессе осуществления органами власти своих полномочий в области защиты социально-экономических прав граждан ими должны учитываться нормы международного права. В работе произвелось деление такого влияния на прямое (непосредственное) и косвенное (опосредованное). В качестве примера прямого влияния называются некоторые положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также ратифицированных Российской Федерацией конвенций Международной организации труда. К актам «прямого влияния» относятся и решения Европейского Суда по правам человека против Российской Федерации. Именно положения указанных международных документов имеют процессуальную устремленность и побуждают к плодотворной деятельности практически весь национальный властный аппарат.

Косвенное влияние на реализацию и защиту социально-экономических прав граждан российскими органами власти оказывают мировые стандарты с закрепленными в них нормами-принципами.

12) В исследовании аргументируется, что должной гарантией соблюдения социально-экономических прав граждан является конституционно-правовая политика, которая определяется как основанные на конституционных принципах программы и приоритеты органов власти, а также механизмы, технологии, тактика и стратегия их реализации, выработанные на основе и с учетом ожиданий социальных групп через их представителей.

Доказывается, что разработка прогнозов социально-экономического развития, целевых программ, утверждение государственного бюджета и т. д. – все эти политико-управленческие функции базируются на Конституции РФ и составляют обширный предмет государственно-властного взаимодействия.

13) Проведенное исследование позволило диссертанту сформулировать общие положения проекта Федерального конституционного закона «О взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации по реализации и защите социально-экономических прав граждан». Обоснование необходимости принятия такого заключается в том, что поскольку социально-экономические права граждан определены и санкционированы государством, должен быть на законодательном уровне закреплён и механизм их обеспечения и защиты. К целям предлагаемого законопроекта отнесены следующие:

- формирование понятийного аппарата, необходимого для уяснения правовой сути механизма взаимодействия органов государственной власти;
- систематизация организационной составляющей взаимодействия органов государственной власти по реализации и защите социально-экономических прав граждан для проведения максимально эффективной социально-экономической политики;

- совершенствование финансовой обеспеченности организационной системы государственной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях для эффективной реализации социально-экономических прав граждан;

- обеспечение контроля за деятельностью органов государственной власти и должностных лиц на всех уровнях для действенной защиты социально-экономических прав граждан.

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Исследование взаимодействия органов государственной власти по защите социально-экономических прав граждан в полной мере доказало свою фундаментальность, а также теоретическую и практическую пользу, поскольку данный институт не изучен в достаточной степени юридической наукой, но выполняет важнейшую гарантирующую роль в системе правового механизма обеспечения соответствующих прав и свобод граждан.

Процесс взаимодействия органов власти по защите социально-экономических прав граждан рассматривается в диссертационном исследовании как составная часть государственно-правового механизма, без наличия которого *a priori* невозможно представить жизненный цикл данного механизма, который не действует бессистемно, а подчиняется соответствующим принципам, имеющим конституционную природу: принципу законности, принципу содействия в реализации прав и свобод граждан, принципу правовой ответственности государства, принципу комбинаторности (сочетания) форм защиты социально-экономических прав, принципу кооперирования.

Достижению цели диссертационной работы во многом способствовала определенная в работе методология исследования, что позволило представить категориальный статус таких понятий, как: конституционно-правовой механизм государственной защиты социально-экономических прав граждан, взаимодействие органов государственной власти, конституционно-

правовая политика; выделить «материальные» институты, непосредственно обеспечивающие реализацию правовых норм и гарантий в социально-экономической сфере; с точки зрения конституционного права раскрыть сущностную характеристику, содержание и роль государственно-властных структур, призванных обеспечивать защиту и реализацию гражданами своих социально-экономических прав; самостоятельно определить принципиальные начала властного взаимодействия по государственной защите социально-экономических прав граждан, которые сводятся к законности, целенаправленности и плановости, самостоятельности, преемственности, вариативности, срочности; изучить влияние международно-правовых стандартов в области прав человека на деятельность национальных органов власти по защите соответствующих прав граждан; подчеркнуть особую правоопределяющую роль конституционно-правовой политики в вопросах взаимодействия органов государственной власти по защите социально-экономических прав граждан.

Выявленные и охарактеризованные формы взаимодействия органов власти, а именно: координация, сотрудничество, совместная деятельность, делегирование и контроль, определили вывод о том, что применимо к исследуемой области (защиты социально-экономических прав граждан) в полной мере раскрываются первые четыре формы властного взаимодействия.

В диссертационном исследовании на основе анализа практики Конституционного Суда РФ констатирован тот факт, что существующие проблемы во взаимодействии государственно-властных структур в сфере соблюдения и защиты социально-экономических прав граждан, как то: споры о компетенции, рассогласованность действий федеральных и региональных органов власти, недостаточная поддержка со стороны Федерации и ее субъектов местного самоуправления, глубоко укоренились, существенно тормозят развитие российской государственности, вызывая сбои в системе госуправления, а также влекут за собой нерешенность большинства политических, культурных, общественных вопросов.

Анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ в данной области показал, что Суд за 2014 – 2017 годы рассмотрел порядка 59 000 обращений граждан, касающихся защиты прав человека, из них 27 499 обращений связаны с нарушением социально-экономических прав (особенно жилищных прав и прав на социальную защиту). Указывается, что именно судебная власть в России, возглавляемая высшим органом конституционного контроля, является мощным правовым элементом государственного механизма защиты прав человека и гражданина, а также специфическим субъектом государственного взаимодействия по защите социально-экономических прав и свобод, поскольку именно при участии суда в качестве субъекта процесса взаимодействия всегда наличествует определенный правовой результат такого взаимодействия, а именно – судебное решение.

Проанализировав широкий круг аспектов, касающихся воздействия международных актов на правовую систему Российской Федерации, автор пришел к выводу о существовании прямого (непосредственного) и косвенного (опосредованного) влияния международно-правовых стандартов на взаимодействие органов государственной власти отдельного государства. Первый тип влияния широко представлен в решениях ЕСПЧ против Российской Федерации, а второй диссертант усмотрел в принципиальных положениях универсальных международных документах в области прав человека: Декларации прав человека, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, конвенциях Международной организации труда.

В диссертационной работе обосновывается вывод о том, что правовую основу взаимодействия органов государственной власти касаясь соблюдения и защиты социально-экономических прав граждан составляют: Конституция Российской Федерации, ФКЗ «О судебной системе», ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ФЗ «О Правительстве РФ», ФЗ «О

прокуратуре РФ», ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также подзаконные акты – указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ. Одновременно с этим, вскрывается фундаментальная прикладная проблема: как выясняется, на законодательном уровне отсутствуют правовые источники, которые бы регламентировали отдельно вопросы взаимодействия органов государственной власти. Анализируемые в диссертационной работе законы, судебная практика Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, ВС РФ, нормативные акты органов прокуратуры содержат некоторые положения, касающиеся государственного взаимодействия, причем в достаточно бессистемном порядке, что весьма усложняет исследовательский процесс, а также процесс правоприменения.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что во взаимодействии органов законодательной и исполнительной власти по реализации гражданами своих социально-экономических прав ключевую роль играют Президент РФ и органы исполнительной власти федерального и регионального уровней. А наличие в государстве таких институтов, как Уполномоченный по правам человека (ребенка, предпринимателей) субъективно утяжеляет процесс взаимодействия, поэтому считаем корректным относить их к структурам, существующим субсидиарно.

Исследование достаточного количества правовой информации позволили выяснить, что законодатель подходит к процессу взаимодействия органов государственной власти по большей мере с позиций многочисленных частных процедурных моментов, обходя вниманием его организацию и систематизацию, а также терминологическую определенность.

В последнем параграфе настоящего диссертационного исследования автор обращается к рассмотрению такого всеобъемлющего понятия, как

конституционно-правовая политика, поскольку считает, что в настоящее время рост экономики, социальная стабильность и повышение жизненного уровня населения прямо связаны с совершенствованием политико-правового управления. Всестороннее исследование влияния конституционно-правовой политики на процесс взаимодействия органов власти по защите социально-экономических прав граждан показало, что именно она (имеется в виду конституционно-правовая политика) задает коренные ценности и цели развития страны, ограничивает набор допустимых средств управления и указывает на основные механизмы и процедуры, способствующие реализации поставленных целей. В этой связи становится очевидным тот факт, что деятельность всех властных структур Российского государства должна быть направлена на достижение общегосударственной цели – повышение уровня и качества жизни населения страны в целом.

Используя метод прогнозирования, и, опираясь в своих суждениях на проведенное исследование со всей его теоретической, статистической и прикладной полнотой, диссертант прогнозирует дальнейшее развитие государственно-правового взаимодействия, связанного с правозащитными функциями в социально-экономической сфере, в числе прочего, указывает, что 1) при любых системных либо структурных преобразованиях, которые проводятся или будут проводиться в Российской Федерации, приоритетной целью ее политики, в любом случае, должно являться обеспечение высоких жизненных стандартов для большинства граждан, что, естественно, связано со значительными финансовыми затратами; 2) отделение Российской Федерации от мирового сообщества и, главным образом, от ведущих европейских держав из-за проводимых в отношении России мероприятий запретительного характера представляет возможность проникнуть вглубь собственной правовой системы, не отвлекаясь на бесконечные сравнения, раскрыть свой собственный потенциал; 3) не стоит ожидать в ближайшее время коренных преобразований российской государственной системы, кардинальных реформ в сфере государственного администрирования,

сокращения численности госаппарата или затрат на него; 4) возникающие проблемы во взаимодействии органов власти по защите социально-экономических прав граждан: неправильное правопонимание, конфликт компетенций и, особенно, нехватка финансирования, обусловлены только субъективными факторами.

Решению вышеуказанных проблем, по нашему мнению, будет способствовать принятие на внутригосударственном уровне закона о взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации по реализации и защите социально-экономических прав граждан.

Предпочтительнее, на наш взгляд, было бы принять такой нормативно-правовой акт в форме федерального конституционного закона, с опорой на положения статей 34 – 45, и, главным образом, ч. 2 ст. 80 Конституции РФ.

IV. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ НАУЧНО-КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЫ (ДИССЕРТАЦИИ) И АПРОБАЦИЯ РАБОТЫ

Основные научные результаты диссертации опубликованы в рецензируемых научных изданиях:

1. *Карпова А. В.* О проблеме обращения с запросом судов общей юрисдикции и арбитражных судов в Конституционный Суд Российской Федерации // *Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики*, № 3, 2016. С. 103 – 105. (0,6 п.л.).

2. *Карпова А. В.* Понятие конституционно-правовой политики Российской Федерации на современном этапе // *Вестник РУК*, №2(28), 2017. С. 114 – 117. (0,8 п.л.).

3. *Карпова А. В.* Понятие и формы взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации по защите социально-экономических прав граждан: теоретико-правовой анализ // *Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики*, № 3, 2017. С. 72 – 77. (1,04 п.л.).

4. *Карпова А. В.* Взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации в сфере экономики и социального развития: проблемы эффективности системы государственного управления // Правовая политика и правовая жизнь, № 1 (70), 2018. С. 146 – 148. (0,6 п.л.).

В иных научных изданиях:

5. *Карпова А. В.* Принцип гуманизма в праве: аксиологический подход // Современные проблемы юридической науки и практики: материалы Междунар. заоч. науч.-практич. конф. – Энгельс: Ред.-изд. Центр ПКИ, 2015 г. С. 33 – 35. (0,3 п.л.).

6. *Карпова А. В.* Роль Уполномоченного по правам человека в реализации социально-экономических прав граждан // Современные тенденции развития науки и технологий: сборник научных трудов по материалам II Международной научно-практической конференции 31 мая 2015 г. в 7 ч. / Под общ. ред. Е. П. Ткачевой . – Белгород: ИП Ткачева Е. П., 2015 – Ч. IV– С. 27 – 29. (0,3 п.л.).

7. *Карпова А. В.* Анализ правового регулирования управления хозяйственными товариществами и обществами в свете новых изменений Гражданского кодекса РФ // По материалам Всероссийской научно-практической заочной конференции «Гражданский кодекс РФ: история, современность, тенденции развития» (к 20-летию Гражданского кодекса РФ) г. Киров, 6 февраля 2015 г. / Под общ. ред. Н. И. Шаклеина: Волго-Вятский институт (филиал) ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)». - Киров: Аверс, 2015. С. 24 – 26. (0,3 п.л.).

8. *Карпова А. В.* К вопросу о проблеме гарантированности защиты социально-экономических прав граждан: конституционно-правовой аспект // Кооперация в науке и инновациях. Материалы Междун. науч.-практич. конф. Профессорско-преподавательского состава, сотрудников, докторантов и аспирантов вузов по итогам работы за 2014 год (19 февраля 2015 г.). Часть II. Ярославль – Москва: Издательство «Канцлер», 2015. С. 36 – 38. (0,3 п.л.).

9. *Карпова А. В.* Регулирование предпринимательской деятельности в России: правовые позиции Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук № 05 (май). Том II. / Науч.-инф. издат. центр «Институт стратегических исследований». – Москва: Изд-во «Литера», 2015. С. 19 – 21. (0,3 п.л.).

10. *Карпова А. В.* Инновационные методы и креативность в исследовании и преподавании организующей юридической дисциплины «Введение в специальность» // Приоритетные направления развития юридического образования: традиции и инновации: учеб.-метод. пособие / Т. А. Григорьева, Н. А. Синельникова, А. Н. Ермаков [и др.]. – Энгельс: Ред.-изд. центр Поволжского кооперативного института, 2015. С. 12 – 16. (0,6 п.л.).

11. *Карпова А. В.* Возникновение и развитие идеи социального государства: исторический очерк и современность // Фундаментальная наука и технологии – перспективные разработки. Материалы VII международной научно-практической конференции (1 – 2 декабря 2015 г.). Том II. / CreateSpace, 4900 LaCross Road, North Charleston, SC, USA 29406, 2015. С. 262 – 264. (0,3 п.л.).

12. *Карпова А. В.* Становление Российской Федерации как социального государства на современном этапе: проблемы и перспективы // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей / [редкол.: В. Т. Кабышев (отв. ред. и др.)]; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов. Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2016. – Вып. 15. – С. 97 – 101. (0,5 п.л.).

13. *Карпова А. В.* Политика ЕАЭС в сфере реализации социально-экономических прав граждан союзных государств: экономико-правовая стратегия и социальная интеграция // Интеграционные процессы в праве, экономике, культуре и образовании в рамках евразийского пространства Таможенного союза: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 24 дек. 2015

г. – Энгельс: Ред.-изд. центр Поволжского кооперативного института, 2016. С. 56 – 58. (0,3 п.л.).

14. *Карпова А. В.* Государственная власть и теория разделения властей: семантические вопросы соотношения // Междунар. науч.-практ. конф. «Вопросы инновационной экономики и правовой политики: взгляд молодых ученых», 16 мая 2016 г. – Энгельс: Ред.-изд. центр Поволжского кооперативного института, 2016. С. 67 – 69. (0,3 п.л.)

15. *Карпова А. В.* Конституция Российской Федерации и международные стандарты прав человека: вопросы соотношения и интеграции // Интеграционные процессы в праве, экономике, культуре и образовании в рамках евразийского пространства Таможенного союза: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 29 ноября 2016 г. – Мытищи: Ред.-изд. центр Российского университета кооперации, 2017. С. 34 – 36. (0,3 п.л.)

16. *Карпова А. В.* Разграничение предметов ведения между органами государственной власти различного уровня при решении социально-экономических вопросов: правовые коллизии и пути их преодоления // Современные тенденции развития науки и технологий / сборник научных трудов по материалам XXII Международной научно-практической конференции 31 января 2017 г. в 10 ч. / Под общ. ред. Е. П. Ткачевой. – Белгород: ИП Ткачева Е. П., 2017 – Ч. X – С. 78 – 79. (0,3 п.л.).

17. *Карпова А. В.* Конституционно-правовой механизм защиты прав человека и гражданина: проблемы определения понятия и структуры // Управление социально-экономическими системами: теория, методология, практика: сборник статей Международной научно-практической конференции. В 2 ч. Ч. 1 – Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение». – 2017. С. 114 – 118. (0,7 п.л.).

18. *Карпова А. В.* Воздействие российского конституционализма на формирование инновационной экономической системы // Развитие науки и образования на современном этапе: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч. – Мытищи: Российский университет кооперации; Энгельс: Ред.-

изд. центр Поволжского кооперативного института (филиал), 2017. – Ч. 1. С. 96 – 99. (0,46 п.л.).

Материалы диссертационного исследования прошли обсуждение на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского.

Апробация результатов диссертационного исследования

Основные положения и выводы, сформулированные в работе, были отражены в научных публикациях, обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского».

Кроме того, апробация результатов исследовательской работы осуществлялась как через публикации результатов авторских исследований в 18 научных публикациях диссертанта в научных изданиях, в том числе, в журналах, включенных в перечень ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации, так и через выступления диссертанта на научно-теоретических совещаниях и конференциях по исследуемой проблеме, в частности, на Международной научно-практической конференции «Современные проблемы юридической науки и практики» (Энгельс, 2014 г.), Международной научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава, сотрудников, докторантов и аспирантов ВУЗов «Кооперация в науке и инновациях» (Москва, 2014 г.), II Международной научно-практической конференции «Современные тенденции развития науки и технологий» (Белгород, 2015 г.), II Международной научно-практической конференции «Право и правоохранительная деятельность» (Саратов, 2015 г.), VII Международной научно-практической конференции «Фундаментальная наука и технологии – перспективные разработки» (North Charleston, USA, 2015 г.), Международной

научно-практической конференции «Интеграционные процессы в праве, экономике, культуре и образовании в рамках евразийского пространства Таможенного союза» (Энгельс, 2015 г.), Международной научно-практической конференции «Вопросы инновационной экономики и правовой политики: взгляд молодых ученых» (Энгельс, 2016 г.), Международной научно-практической конференции «Управление социально-экономическими системами: теория, методология, практика» (Пенза, 2017 г.) и др.