

**Федорова Марина Юрьевна**

Доктор юридических наук, профессор кафедры трудового права Уральского государственного юридического университета, Екатеринбург

**Marina Yu. Fedorova**, Doctor of legal sciences, Professor Department of Labor law, Ural State Law University (Yekaterinburg) [fmulawkc@mail.ru](mailto:fmulawkc@mail.ru)

УДК 349.3

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ  
КАК ОБЪЕКТ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ**

**LEGISLATION ON SOCIAL PROTECTION  
AS AN OBJECT OF CONSTITUTIONALIZATION**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию законодательства о социальной защите в качестве объекта конституционализации. На основе положений Конституции Российской Федерации 1993 года рассматривается появление и укоренение в общественно-политической практике и законодательстве категории «социальная защита». Показаны взаимосвязь данной категории с конституционным принципом социального государства, а также ее соотношение с категорией «социальное обеспечение». Необходимость конституционализации законодательства о социальной защите предопределена тем, что в системе социальной защиты реализуются важнейшие конституционные права граждан (право на социальное обеспечение, на защиту от безработицы, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением). Субъектом конституционализации выступает Конституционный Суд. На примере его решений по вопросам социальной защиты демонстрируется значение конституционализации для защиты конституционных прав разных категорий граждан (пенсионеров, жертв радиации). Обосновывается вывод о том, что конституционализация законодательства о социальной защите может быть предопределена модернизацией Конституции Российской Федерации. С опорой на решение Конституционного Суда показаны возможные направления такой конституционализации в связи с конституционными поправками 2020 года, в частности, применительно к индексации пенсий.

**Ключевые слова:** социальная защита, социальное обеспечение, законодательство о социальной защите, конституционализация, Конституционный Суд РФ

The article is devoted to the study of legislation on social protection as an object of constitutionalization. On the basis of the provisions of the Constitution of the Russian Federation of 1993, the emergence and rooting in socio-political practice and legislation of the category "social protection" is considered. The interrelation of this category with the constitutional principle of the welfare state, as well as its relationship with the category of "social security" is shown. The

need to constitutionalize legislation on social protection is predetermined by the fact that the most important constitutional rights of citizens are realized in the social protection system (the right to social security, protection from unemployment, health protection and medical care, compensation for damage caused by an environmental offense). The subject of constitutionalization is the Constitutional Court. The importance of constitutionalization for the protection of the constitutional rights of different categories of citizens (pensioners, victims of radiation) is demonstrated by the example of its decisions on social protection issues. The conclusion is substantiated that the constitutionalization of legislation on social protection may be predetermined by the modernization of the Constitution of the Russian Federation. Based on the decision of the Constitutional Court, possible directions of such constitutionalization are shown in connection with the constitutional amendments of 2020, in particular, with regard to the indexation of pensions.

**Key words:** social protection, social security, legislation on social protection, constitutionalization, Constitutional Court of the Russian Federation

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации обозначила новые векторы стратегического развития в разных сферах жизни общества. Существенные преобразования коснулись социальной сферы. России, как и другим постсоветским государствам, после распада Советского Союза предстояло заново создать национальную систему социального обеспечения, опираясь на собственный исторический опыт и учитывая современные общемировые тенденции.

В процессе решения этой объективно непростой задачи была выявлена необходимость дополнения классической структуры социального обеспечения, получившей отражение в том числе в международных стандартах (например, как Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения») и охватывающей такие его виды, как пенсии и пособия, новыми формами, которые были бы адресованы отдельным категориям населения и позволяли бы учитывать особенности их статуса, либо были бы ориентированы на решение неотложных проблем в текущей экономической обстановке (в частности, защиты социальных выплат от инфляции).

Для обозначения таких форм, устанавливаемых сверх традиционной системы социального обеспечения, в общественно-политической практике была предложена категория «социальная защита». В науке возникла дискуссия

относительно понятия социальной защиты, в том числе в ее соотношении с социальным обеспечением. Ключевую роль в выработке единого подхода к этой проблеме сыграла Конституция РФ 1993 года, в которой впервые в истории нашего государства появилась категория «социальная защита» и были обозначены основные ее характеристики. В статье 7 Конституции был провозглашен новый для отечественного конституционализма принцип социального государства, раскрыто его содержание и закреплён перечень гарантий социальной защиты. Политика социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Социальная защита, в свою очередь, охватывает меры по реализации обозначенных целей. В перечне гарантий социальной защиты названы различные по своей правовой природе меры (охрана труда и здоровья людей; установление минимального размера оплаты труда; обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социальных служб; установление государственных пенсий и пособий). Правовое регулирование общественных отношений, опосредующих реализацию перечисленных мер, осуществляется нормами разных отраслей права – трудового права, права социального обеспечения, жилищного, семейного, административного и др. В широком смысле слова нормы, регулирующие разноотраслевые по своей правовой природе меры социальной защиты, но единые по своей социальной направленности, могут быть объединены в массив социального законодательства, охватывающий такие отрасли, как законодательство о труде, об обеспечении занятости, об образовании, об охране здоровья и т.д.

При этом система социальной защиты должна быть сбалансирована с точки зрения соотношения ее разных форм, предполагающих как содействие гражданину в самообеспечении посредством занятости, так и предоставление социальных выплат, благ и услуг тем, кто в силу возраста, состояния здоровья или иных причин нуждается в поддержке. Очевидно, что решение второй из обозначенных задач предполагает формирование специального

законодательства с более узкой сферой действия, нежели социальное законодательство в целом. Терминологически его можно обозначить как законодательство о социальной защите. Структурно оно представлено многоуровневым нормативным массивом, дифференцированным как по уровням публичной власти, за которыми закреплены соответствующие полномочия (федеральным, субъектов РФ или муниципальным), так и по юридической силе. Критерием отнесения того или иного нормативного акта к законодательству о социальной защите может служить характер регулируемых общественных отношений с точки зрения опосредования ими социальной защиты. При этом проблема заключается в отсутствии единого подхода к содержанию данного понятия. Не вполне продуктивно использование в этих целях как утратившего актуальность Общеправового классификатора отраслей законодательства (утвержден Указом Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 года № 2171, признан утратившим силу Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 года № 511, так и одобренного вторым из названных указов Классификатора правовых актов. Между тем анализ их положений позволяет сделать вывод о том, что законодательство о социальном страховании и социальном обеспечении сохраняет обособленность в структуре российского законодательства. Наряду с ним в отдельных разделах можно увидеть подразделы или позиции, посвященные социальной защите отдельных категорий граждан. Такова, например, позиция «Правовой статус военнослужащих. Социальная защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей» в структуре раздела «Оборона».

Тем не менее, отсутствие формализованных источников, которые позволяли бы однозначно определить принадлежность нормативного акта законодательству о социальной защите, не препятствует ни применению соответствующих норм, ни развитию данного законодательства, ни его конституционализации.

Характеризуя законодательство о социальной защите в качестве объекта конституционализации, предполагающей последовательное воплощение и конкретизацию в его нормах конституционных установлений, следует подчеркнуть, что названный процесс направлен прежде всего на обеспечение реализации в системе социальной защиты ряда конституционных прав граждан – на социальное обеспечение, защиту от безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь, возмещение причиненного экологическим правонарушением вреда, и т.д. Необходимыми условиями реализации названных прав выступает четкое определение обязанной стороны соответствующих правоотношений, установление правоприменительной процедуры и т.п.

Следовательно, называя законодательство о социальной защите объектом конституционализации, необходимо принимать во внимание, что проверке на предмет соответствия Конституции РФ и последующей корректировке могут подвергаться самые разные его нормы, как по содержанию, так и по юридической силе. При этом «единственным легитимным субъектом конституционализации в строгом значении этого понятия применительно к правовой системе Российской Федерации должен считаться Конституционный Суд Российской Федерации» [4: 87].

Статистика обращений в Конституционный Суд демонстрирует социальный запрос на конституционализацию законодательства о социальной защите. Так, согласно информации, размещенной на официальном сайте Конституционного Суда, в период с 1995 по 2002 годы в Суд поступило 21 819 обращений по вопросам соблюдения конституционных прав и свобод граждан. Из них 12 474 обращения, то есть более 57 процентов были посвящены вопросам социальной защиты. Из зарегистрированных в 2020 году 3874 обращений, касающихся конституционного статуса личности, 1285 обращений (то есть более 33 процентов) содержали вопросы относительно социальной защиты. За три квартала 2021 года количество обращений по данной тематике составило 520 из 2446, учтенных в разделе о

конституционном статусе личности. Соответственно, немногим более 21 процента обращений были посвящены проблемам социальной защиты. Таким образом, количество обращений по вопросам социальной защиты в разные годы различается, однако в среднем составляет порядка 30% от общего числа обращений в названных разделах.

За тридцатилетний период функционирования Конституционного Суда Российской Федерации сформировалась весьма обширная и развернутая практика конституционного контроля по различным вопросам социальной защиты. Благодаря принятым Конституционным Судом решениям в этой сфере удалось преодолеть целый ряд конституционно значимых проблем.

Конституционализация затронула законодательство не только о традиционных видах социального обеспечения, но и об относительно новых выплатах. В первом случае можно привести ряд примеров, касающихся пенсионного обеспечения. В их числе решения Конституционного Суда о недопустимости приостановления выплаты пенсии гражданам, отбывающим уголовное наказание в виде лишения свободы (Постановление от 16 октября 1995 года № 11-П), о выплате пенсии пенсионерам, выезжающим на постоянное место жительства за границу (Постановление от 15 июня 1998 года № 18-П), о зачете в страховой стаж периодов работы, за которые работодатель не перечислил за работника страховые взносы в Пенсионный фонд (Постановление от 10 июля 2007 года № 9-П); о назначении пенсии на ранее установленных условиях гражданину, который выработал предусмотренную измененным законом продолжительность специального стажа во вредных условиях труда, но пенсионного возраста достиг, когда изменилось регулирование (Определение от 5 ноября 2002 года № 320-О), и др.

Второй тезис можно проиллюстрировать примерами решений Конституционного Суда по вопросам социальной защиты граждан, пострадавших вследствие воздействия радиации. Так, в постановлениях от 1 декабря 1997 года № 18-П и от 19 июня 2002 года № 11-П применительно к жертвам чернобыльской катастрофы были сформулированы основания

социальной защиты названной категории лиц, а также общие принципы ее установления и модернизации, в том числе под влиянием факторов, обуславливающих снижение уровня радиационной нагрузки. В частности, был сформулирован принцип недопустимости уменьшения признанного государством объема возмещения вреда, причиненного воздействием радиации, который впоследствии получил конкретизацию в отношении отдельных мер социальной защиты. В их числе можно назвать, например, обеспечение жилыми помещениями инвалидов-чернобыльцев и участников ликвидации последствий аварии на ЧАЭС, а также лиц, пострадавших вследствие аварии на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча (постановления от 10 ноября 2009 года № 17-П и от 30 января 2013 года № 3-П), ежемесячные денежные компенсации и предоставление дополнительного отпуска для лиц, проживающих в зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом (Постановление от 24 октября 2012 года № 23-П), ежемесячные денежные компенсации в возмещение вреда здоровью для инвалидов-чернобыльцев при последующих переосвидетельствованиях и снижении группы инвалидности (Постановление от 8 февраля 2018 года № 7-П) и др.

Изучение практики конституционного контроля по вопросам социальной защиты лиц, пострадавших вследствие воздействия радиации, подтверждает ранее высказанный в науке тезис о том, что в большинстве случаев поводом для обращения в Конституционный Суд служит изменение законодательства, связанное с ужесточением условий социальной защиты граждан [6:63]. Между тем в настоящее время весьма многочисленны примеры, когда конституционная жалоба обусловлена изменением правоприменительной, а именно судебной практики (при неизменности нормативного содержания оспариваемых положений). Отсутствие единообразия судебной практики по соответствующим категориям дел Конституционный Суд расценивает как подтверждение неопределенности оспариваемых норм, которые на этом основании признаются не

соответствующими Конституции Российской Федерации (постановление от 16 марта 2018 года № 11-П, от 22 апреля 2020 года № 20-П и др.). Несмотря на то, что безосновательное изменение правоприменительной практики недопустимо в регулировании любых общественных отношений, именно в сфере социальной защиты оно воспринимается гражданами наиболее остро и болезненно, ведь речь идет о жизненно важных для социально уязвимых категорий населения выплатах и услугах.

Конституционализация законодательства о социальной защите может быть предопределена не только необходимостью поиска конституционно допустимого вектора изменения его содержания либо коррекции практики его применения, но и модернизацией Конституции Российской Федерации, в частности, в режиме принятия конституционных поправок[2:47]. В 2020 году в российскую Конституцию наряду с другими были внесены так называемые социальные поправки. По существу, все они были направлены на конкретизацию и углубление содержания конституционного принципа социального государства, в частности, посредством уточнения структуры системы социальной защиты, установления конституционных принципов ее формирования (как в целом, так и в отношении отдельных элементов, например, пенсионного обеспечения), конституционализации ее отдельных категориальных форм (например, адресованных инвалидам) и т.п. Указанные конституционные поправки широко комментируются в науке[3:63; 5:86-97]. Как справедливо отмечают Л.В.Зайцева и О.В.Алиева, оценка конституционных новаций 2020 года в перспективе может быть дана с учетом их влияния на реальное состояние социальной сферы [1:79-80].

При этом в практике Конституционного Суда РФ уже имеются решения, направленные на конституционализацию законодательства о социальной защите с учетом конституционных поправок 2020 года. В частности, в Определении Конституционного Суда от 24 июня 2021 года № 1139-О в системном единстве со статьей 7 были проанализированы положения статей 75 и 75<sup>1</sup> Конституции РФ при решении вопроса о конституционных

основаниях индексации пенсий для работающих пенсионеров. Конституционный Суд указал, что после вступления в силу части 6 статьи 75 Конституции Российской Федерации, гарантирующей ежегодную индексацию пенсий, федеральный законодатель, принимая во внимание общественные ожидания, а также вытекающую из конституционных предписаний необходимость обеспечения экономической, политической и социальной солидарности, создания условий для повышения благосостояния граждан (статья 75<sup>1</sup> Конституции Российской Федерации), обязан внести изменения в действующее правовое регулирование пенсионных отношений и предусмотреть механизм ежегодной индексации страховых пенсий.

#### Список литературы

1. Зайцева Л.В., Алиева О.В. Конституционные новации и социальные ценности государства в контексте развития прекаризованной занятости // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Том 7. № 1 (25). С. 78-94. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-1-78-94.
2. Зенкин С.А. Модернизация Конституции Российской Федерации: нормативная модель и практика // Lex russica. 2018. № 11. С. 40 - 62. DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.040-062 (www.doi.org).
3. Колотова Н.В. Конституционные новеллы социального характера и перспективы развития законодательства // Труды Института государства и права РАН. 2021. Том 16. № 2. С. 44-68.
4. Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории. М.: НОРМА, 2016. 240 с.
5. Скачкова Г. С. Развитие идеи социального государства и новации статьи 75.1 Конституции Российской Федерации / Г. С. Скачкова // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Том 7. № 3 (27). С. 86-97. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-3-86-97
6. Хохрякова О. С. Защита приобретенных прав при изменении законодательства в социальной сфере//Социальные права и практика Конституционного Суда Российской Федерации. СПб.: Издательский дом СПбГУ. 2008. С. 63-74.