ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА

НАТАЛЬЯ ВАЛЕРЬЕВНА КОЛОТОВА

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10

E-mail: kolotova.n@gmail.com

SPIN-код: 5472-6255

DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-2-kolotova

КОНСТИТУЦИОННЫЕ НОВЕЛЛЫ СОЦИАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. Расширение в Конституции РФ количества положений социального характера отвечает общей тенденции социализации конституционных текстов, отмечаемой во всем мире. В нашей стране включение в Конституцию программных положений социально-экономического характера — необходимый элемент легитимации конституционных изменений в глазах населения, поскольку отечественное конституционное развитие всегда было тесно связано с идеей закрепления и гарантирования социально-экономических прав. Принятие конституционных поправок в 2020 г. подтверждает эту тенденцию и укрепляет отечественную традицию закрепления в конституционном тексте широких позитивных обязательств. Поправки социального характера следует анализировать в системном единстве с положениями ст. 7 и второй главы Конституции, поскольку они направлены на развитие и конкретизацию доктрины социального государства. Особенностью конституционных новелл является то, что большинство принятых положений придает конституционный статус нормам, уже закрепленным в отраслевом законодательстве, а также ранее трактовавшимся в решениях Конституционного Суда РФ в связи с общими принципами и нормами. После придания этим положениям статуса неприкосновенных для обычного законодателя степень социализации Конституции РФ, и без того довольно высокая, усилилась. Новые поправки позволяют унифицировать многие процессы, касающиеся регулирования социальных пособий, пенсионных и иных выплат во всем их видовом многообразии, а также обеспечить единый вектор их финансирования, уточнить социальные положения, подпадающие под контроль органов конституционной юстиции. Но высокий конституционный статус данных положений автоматически не устраняет проблемы, которыми сопровождается их применение. Например, понятие «прожиточный минимум» хотя и признается нормативным критерием уровня достой-

ной жизни, по существу, соотносится с уровнем бедности, а не благосостояния; принцип солидарности поколений для государственного пенсионного обеспечения не исключает вероятность кризиса пенсионной системы из-за демографических проблем и старения населения; адресная поддержка является базовым принципом оказания социальной помощи только для тех, чьи доходы находятся ниже черты бедности и не может распространяться на всю систему социального обеспечения. Все это потребует дальнейшего развития законодательства и судебной практики в целях закрепления социальной ориентированности государства.

Ключевые слова: поправки в Конституцию РФ 2020 г., социальные права, социальные принципы, социальное государство

NATALIA V. KOLOTOVA

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
10 Znamenka str., Moscow 119019, Russian Federation
E-mail: kolotova.n@gmail.com
SPIN code: 5472-6255

CONSTITUTIONAL INNOVATIONS OF SOCIAL NATURE AND PROSPECTS OF LEGISLATIVE DEVELOPMENT

Abstract. The expansion in RF Constitution of an array of provisions of social nature corresponds to the overall trend of socialization of constitutional texts as noted across the globe. In our country the inclusion of program provisions of socio-economic nature into the constitution is an essential element of legitimization of constitutional amendments in the eyes of the public since the national constitutional development has always been tightly linked to the concept of consolidation and guaranteeing of socio-economic rights. The adoption of 2020 constitutional amendments confirms this trend and strengthens the national tradition of consolidating broad positive obligations in the constitutional text. The amendments of social nature shall be analyzed in the systematic integrity with the provisions of article 7 and the second chapter of the Constitution since they are aimed at development and specification of the doctrine of social state. The specifics of constitutional innovations is the fact that the majority of the adopted provisions assigns a constitutional status to the norms already consolidated in the sectoral legislation as well as earlier interpreted in the awards of RF Constitutional Court with regard to overall principles and norms. Following the attribution of immunity status to these provisions the extent of socialization of RF Constitution (though being high) has been amplified for an ordinary legislator. New amendments enable to unify many processes pertaining regulation of social benefits, pension-related and other payments in all their diversity as well as to ensure a single vector of financing, specify social provisions falling under the control of constitutional justice

bodies. However, high constitutional status of such provisions does not automatically remove the problems associated with their application. For instance, the term "subsistence level", although recognized as a normative criterion for a level of decent living, in fact it correlates with a poverty level rather than welfare; the principle of solidarity of generations for the state pension benefits does not exclude the probability of a crisis of the pension system due to demographic issues and ageing of the population; targeted support is a basic principle of rendering social assistance only for those whose revenues are below the poverty line and may not extend to the entire social security system. All of this would require further development of legislation and judicial practice for the purposes of consolidating social orientation of the state.

Keywords: amendments to RF Constitution 2020, social rights, social principles, social state

Введение. Внесение в Конституцию РФ поправок социального характера касается как установления принципов социальной политики (повышения благосостояния граждан, уважения человека труда, социального партнерства, социальной солидарности и др.), так и уточнения и конкретизации социальных норм (адресность социальной поддержки, индексация социальных выплат, гарантии минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по стране и т.д.). Включение в конституционный текст этих новелл, содержащихся в ч. 5, 6, 7 ст. 75, ст. 75¹, отчасти — в п. «в» «в1)», «в2)», «е1)», «е4)» ч. 1 ст. 114¹, отвечает объективному процессу социализации конституций, который происходит во всем мире².

Социализация конституционных текстов происходит путем включения в них положений социально-экономического содержания, закрепляющих конвенциональную модель социальной справедливости, цели государственной политики по обеспечению достойного уровня жизни и гарантии защиты социальных прав. В постсоциалистических странах социализация учредительных актов отвечает ожиданиям людей

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

² О процессе социализации конституций как тенденции развития конституционализма см.: *Бондарь Н.С.* Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М., 2006; *Алебастрова И.А.* Социальные права: конституционные обещания, пожелания или приведения? // Государство и право. 2010. № 4. С. 30–38; *Чиркин В.Е.* Конституционное регулирование социальных отношений как фактор устойчивого развития // Государство и право. 2017. № 10. С. 19–26; *он же.* Социально-экономический вектор конституционного развития: сравнительное исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1. С. 8–14.

на поддержание определенного уровня благосостояния и их представлений о том, что значимость и важность социальных прав требуют их защиты на конституционном уровне. Исследователи считают, что такого рода представления относятся к «фундаментальным составляющим социокультурного кода», который мало изменяется на протяжении длительных периодов времени, а если это и происходит, то обычно в сторону повышения уровня социального запроса³. Данное суждение основано на опыте развития конституционализма в нашей стране: ни одна из действовавших ранее конституций не обходилась без закрепления программных социальных положений и социально-экономических прав, поэтому легитимность действующего конституционного акта в глазах населения во многом зависит от того, насколько в нем будут предусмотрены традиционные гарантии социального благосостояния. Принятие конституционных поправок социального характера в 2020 г. подтверждает эту тенденцию: в целом именно эти новеллы выполнили роль «локомотива» для всей конституционной реформы, поскольку люди увидели в ней прежде всего предложения по усовершенствованию каталога субъективных конституционных прав, которые тем самым приобретали статус неприкосновенных для обычного законодателя⁴.

Принятые поправки развивают смысл конституционных норм ст. 7 и гл. 1 Конституции РФ и не предполагают иного истолкования складывающейся с 1993 г. конституционной доктрины социальной государственности. Об этом сказано и в тексте Заключения Венецианской комиссии⁵, где отмечено, что поправки социального характера

³ См.: *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Социальная справедливость (некоторые конституционные вопросы) // *Общественные науки и современность.* 2017. № 3. С. 6.

⁴ По данным ВЦИОМ, абсолютное большинство россиян накануне общероссийского голосования считали важным внести в Конституцию поправки, затрагивающие социальную сферу. По степени важности лидировали поправки об обеспечении государством доступности и качества медицинского обслуживания (95%), признании детей важнейшим приоритетом государственной политики России (93%), обязательной ежегодной индексации пенсий (92%), адресной социальной поддержке и индексации социальных пособий и выплат (92%). Такой же процент среди тех, кто собирался голосовать за поправки в Конституцию, набрала поправка о поддержке прав трудящихся и установлении МРОТ не ниже прожиточного минимума. См.: ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/konstitucionnye-popravki-rejting-predpochtenij-rossiyan> (дата обращения: 26.02.2021).

⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Russian Federation. Interim Opinion on Constitutional Amendments and the Procedure for their Adoption. Adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19–20 March 2021. Strasbourg 23 March. 2021. Opinion No. 992/2020. Para 114 //

по смыслу принадлежат неизменяемой гл. 2, но их следует приветствовать, поскольку, по существу, они совместимы с обязательствами, которые Российская Федерация принимает на себя в соответствии с национальными законами и международными документами.

В Конституции РФ и до принятия поправок содержалось значительное количество положений, свидетельствовавших о высокой степени ее социализации (преамбула, ст. 7, ст. 37–41), хотя значительное место в ней занимают универсальные принципы и нормы. Анализ конституционных норм и судебной практики их применения не подтверждает встречающиеся иногда в литературе утверждения, что в Конституции РФ отдается предпочтение правам человека первого поколения (признание их естественного происхождения, верховенства прав и свобод человека), что приводит к серьезным противоречиям между индивидуальными и коллективными правами⁶, правами и обязанностями. В решениях Конституционного Суда РФ публичные интересы зачастую трактуются не просто как равнозначные индивидуальным правам, но и как приоритетные ввиду более высокой значимости в случае их столкновения⁷. Новеллы 2020 г. еще в большей степени смещают конституционные ценности в сторону традиционных отечественных представлений о необходимости гарантий социальной справедливости и широких позитивных обязательствах государства по социальной защите своих граждан, тем самым подтверждая тенденцию признания за конституционными социальными правами важного публичного значения⁸.

Принятые поправки в основном не привносят новых социальных благ⁹, но существенно развивают положения ст. 7 Конституции, про-

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)005-e) (дата обращения: 28.03.2021).

⁶ См.: *Пахарь Л.М.* Внесение поправок в Конституцию как средство совершенствования правового государства // *ABYSS: вопросы философии, политологии и социальной антропологии*. 2020. № 1 (11). С. 53–60.

⁷ В юридической литературе еще до принятия конституционных поправок 2020 г. обращалось внимание на то, что Конституция 1993 г. включает в себя положения различной ценностной направленности. См.: *Белов С.* Ценности российской Конституции в тексте и практике ее толкования // *Сравнительное конституционное право*. 2019. № 4 (131). С. 68–83.

⁸ См.: *Гаджиев Г.* Судебная концепция конституционного принципа социального государства в Российской Федерации // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2008. № 1 (62). С. 54.

⁹ См.: *Соболева А.К.* Социальные права в контексте новых полномочий Президента // *Сравнительное конституционное право*. 2020. № 3 (136). С. 82–96.

возгласившей нацеленность государственной деятельности на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а также перечисляют широкий спектр мер социальной защиты и экономических гарантий. Новые поправки социального характера позволяют унифицировать многие процессы, касающиеся регулирования социальных пособий, пенсионных и иных выплат во всем их видовом многообразии, а также обеспечить единый вектор их финансирования, уточнить социальные положения, подпадающие под контроль органов конституционной юстиции и их толкование¹⁰.

Остановимся подробнее на некоторых новых конституционных положениях социально-экономического характера.

1. Минимальный размер оплаты труда не ниже прожиточного минимума. В новой редакции ст. 75 конкретизирована обязанность государства создавать благоприятные условия для реализации прав граждан в сфере труда. Указывается, что Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав, а также гарантирует, что расчет величины минимального размера оплаты труда будет составлять не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по стране. Эта норма должна трактоваться в системном единстве с ч. 2 ст. 7 и ч. 3 ст. 37 Конституции РФ, в которых определяется право каждого на оплату труда не ниже установленного минимального размера оплаты труда (МРОТ). Согласно этим нормам в их интерпретации Конституционным Судом РФ минимальный размер оплаты труда должен быть обеспечен всем работающим по трудовому договору в качестве общей гарантии оплаты труда для лиц, отработавших норму рабочего времени, на основании таких характеристик труда, которые свойственны любой трудовой деятельности, без учета особых условий ее осуществления¹¹.

¹⁰ Как отмечается в литературе, «наиболее важной функцией принципа социального государства в юридической практике... является не функция правовых оснований для исков, которые не могут быть реализованы иным способом в рамках норм права, не имеющих конституционного статуса, а функция руководства процессом интерпретации норм права, включая и саму конституцию» (*Люббе-Вольф Г.* Принцип социального государства в практике Федерального конституционного суда Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1. (62). С. 70).

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 января 2017 г. № 38-П по делу о проверке конституционности положений статьи 129, частей первой и третьей статьи 133, частей первой, второй, третьей, четвертой и одиннадцатой статьи 133¹ Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан

В данном случае речь идет об одном из важнейших прав в сфере труда — праве каждого работающего на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойный уровень существования самого человека и членам его семьи, которое провозглашается в ч. 3 ст. 23 Всеобщей декларации прав человека¹²; ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах¹³, ч. 1 ст. 4 Европейской социальной хартии (пересмотренной)¹⁴. Данные документы устанавливают, что правовое регулирование оплаты труда работающих лиц должно гарантировать выплату им за свой труд заработной платы в размере, обусловленном объективными критериями, без какой-либо дискриминации, но с учетом условий и объема труда, а также квалификации работника.

Положение о том, что «пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленно-го законом прожиточного минимума», уже закреплялось в Декларации прав и свобод человека и гражданина (ст. 26)¹⁵. Впоследствии оно нашло отражение в отраслевом законодательстве¹⁶ и в правовых позициях Конституционного Суда РФ¹⁷, благодаря данной поправке это положение было включено непосредственно в текст Конституции.

В.С. Григорьевой, О.Л. Дейдей, Н.А. Капуриной и И.Я. Кураш (абз. 2 п. 4 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7913.

¹² Принята Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. См.: Организация Объединенных Наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 25.02.2021).

¹³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

¹⁴ СЗ РФ. 2010. № 8. Ст. 781.

¹⁵ Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920—1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Совета народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

¹⁶ Часть 1 ст. 133 Трудового кодекса РФ в редакции федеральных законов от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ (СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2827) и от 20 апреля 2007 г. № 54-ФЗ (СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 1930) устанавливает, что минимальный размер оплаты труда не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

¹⁷ Конституционный Суд РФ в процессе выявления конституционно-правовой природы минимального размера оплаты труда сформулировал, что данный институт предназначен для установления того минимума денежных средств, который должен быть гарантирован работнику в качестве вознаграждения за выполнение трудовых обязанностей с учетом прожиточного минимума. См.: постановление Конституционного Суда РФ от 27 ноября 2008 г. № 11-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном

В Российской Федерации шел постепенный рост МРОТ и прожиточного минимума¹⁸, были периоды, когда разрыв между ними был достаточно существенным¹⁹, поэтому включение данного положения в Конституцию РФ призвано гарантировать незыблемость и независимость ее исполнения от текущей экономической ситуации. Однако высокий конституционный статус этого положения автоматически не устраняет ряд ранее существовавших проблем, которыми сопровождалось использование термина «прожиточный минимум» в законодательстве.

Во-первых, нужно учитывать, что понятие «прожиточный минимум» как экономическая категория соотносится с определением границы бедности, а не с уровнем благосостояния. В качестве официального измерителя черты бедности этот показатель используется в нашем законодательстве с 1992 г., когда указом Президента РФ было введено два уровня минимальных доходов населения²⁰: «минимальный потребительский бюджет» и «прожиточный (физиологический) уровень». При этом последний вводился «на период кризисного состояния экономики», пока Правительство не разработает критерии минимального потребительского бюджета, который должен в полтора раза превышать прожиточный минимум и обеспечивать воспроизводство работника и содержание хотя бы одного иждивенца.

Применение минимального потребительского бюджета как расчетного показателя, хотя и было предусмотрено нормативно²¹, все

размере оплаты труда» в связи с жалобами граждан А.Ф. Кутиной и А.Ф. Поварничиной (абз. 2 п. 2 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2008. № 51. Ст. 6205.

¹⁸ В ст. 1 Федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» определялось, что начиная с 1 января 2019 г. и далее ежегодно МРОТ устанавливается в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за 2-й квартал предшествующего года (СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2729), а в редакции данного Закона с изменениями от 29 декабря 2020 г. № 473-ФЗ предусматривалось, что с 1 января 2021 г. его сумма равна 12 792 руб. (СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 12).

¹⁹ Соотношение минимального размера оплаты труда и величины прожиточного минимума составляло в 2015 г. 57,3% и только в 2020 г. было доведено до 103,4%. См.: Росстат РФ. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/R7dNqg4/garan.docx> (дата обращения: 15.02.2021).

²⁰ Указ Президента РФ от 2 марта 1992 г. № 210 «О системе минимальных потребительских бюджетов населения Российской Федерации» // Ведомости Совета народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 11. Ст. 558.

²¹ Указ Президента СССР от 21 мая 1991 г. № УП-1995 «О минимальном потребительском бюджете» // Ведомости Совета народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 22. Ст. 647.

время откладывалось из-за нестабильного состояния экономики. Впоследствии, когда экономическая ситуация стала выравниваться, возвращения к более высокому стандарту так и не произошло.

В настоящее время показатель «прожиточный минимум» исчисляется исходя из величины медианного среднедушевого дохода за предыдущий год²² в отличие от прежнего метода его расчета по стоимостной оценке потребительской корзины, включавшего в себя минимальные наборы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, а также обязательные платежи и сборы. Однако и исчисляемый таким образом минимальный стандарт потребления остается достаточно низким, и методика его расчета в целях использования в качестве порога нуждаемости по-прежнему требует серьезных уточнений²³.

Во-вторых, обратим внимание, что в конституционном тексте в отношении расчета величины прожиточного минимума, соотносимой с минимальным размером оплаты труда, сделано важное уточнение — «не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по стране». В юридической литературе уже обращалось внимание, что данная формулировка может стать своеобразной «ловушкой» для жителей отдельных регионов, например районов Дальнего Востока и Крайнего Севера, с более высоким уровнем затрат на необходимые товары и услуги²⁴. Стандартные рекомендации экономистов для стран с высоким региональным неравенством заключаются в использовании для таких расчетов именно региональных медианных доходов, поскольку «попытка использовать федеральный медианный доход для регулирования социальных программ по нуждаемости жестко исказит экономическую суть и разрушительно повлияет на региональную социальную политику»²⁵.

В-третьих, несмотря на то что как экономический показатель величина прожиточного минимума определяет границы бедности, юридиче-

²² Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 29 декабря 2020 г. № 473-ФЗ) // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

²³ См.: Россия в новую эпоху: выбор приоритетов и цели национального развития: экспертный доклад НИУ ВШЭ / Под ред. Я.И. Кузьминова, П.В. Орехина, П.Н. Нетребы. М., 2020. С. 64.

²⁴ См.: *Соболева А.К.* Указ. соч. С. 88.

²⁵ Россия в новую эпоху: выбор приоритетов и цели национального развития. С. 64.

ски его величина играет роль объективного критерия для установления пределов судебной защиты социальных прав, исходя из возможности этого показателя отражать такой уровень жизни, обеспечение которого является общепризнанной обязанностью государства²⁶. Такое толкование понятия прожиточного минимума Конституционный Суд РФ дал в определении от 15 февраля 2005 г. № 17-П²⁷, в котором обязательства государства по созданию условий, гарантирующих достоинство личности в сфере пенсионных прав, были интерпретированы как необходимость определения минимального размера трудовой пенсии по старости, гарантирующей, «по крайней мере, такой жизненный уровень, при котором не ставилась бы под сомнение сама возможность достойной жизни гражданина как пенсионера», что предполагает материальную обеспеченность на уровне, необходимом для удовлетворения основных жизненных потребностей. Указывалось, что при установлении пенсий и пособий показатели прожиточного минимума должны рассматриваться как элемент нормативного содержания конституционного права на социальное пенсионное обеспечение, и поэтому отказ законодателя от установления зависимости между размерами пенсионных выплат и прожиточным минимумом является недопустимым.

Понятия «минимальный размер оплаты труда» и «прожиточный минимум» имеют в виду разные аспекты минимального материального обеспечения. Конституционно-правовой смысл минимального размера оплаты труда состоит в определении гарантированного работнику денежного вознаграждения за выполнение трудовых обязанностей в качестве обязательства обеспечить месячный доход работника, отработавшего в течение месяца норму труда за норму рабочего времени. Прожиточный минимум соотносит минимальный размер оплаты труда с признаваемыми государством базовыми социально-экономическими потребностями гражданина и в этом смысле выполняет роль установленного предела обеспечения социальных прав.

Таким образом, через прожиточный минимум конституционной термин «достойный уровень жизни» приобретает исчисляемое выражение, что позволяет его конкретизировать в целях оценки выполне-

²⁶ См.: Колотова Н.В. Обеспечение прожиточного минимума как средство судебной защиты конституционных социальных прав // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 4 (19). С. 61–68.

²⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2005 г. № 17-О по жалобе гражданки Енборисовой Прасковьи Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 8 статьи 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях» (абз. 2 п. 4.4. мотивировочной части) // СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1479.

ния государством обязательств по обеспечению достойного уровня жизни — возможности граждан получать доход не ниже установленного показателя, а при отсутствии такового — государственную социальную помощь в соответствующем размере. Поэтому необеспечение прожиточного минимума может трактоваться как нарушение обязательства по защите основных конституционных ценностей — достойной жизни, свободного развития и права на жизнь.

Уже сейчас на основании предшествующей судебной практики Конституционного Суда РФ можно сказать, что данное положение Конституции РФ будет одним из самых востребованных для защиты прав граждан в спорах, вытекающих из трудовых и социальных прав.

2. В новой ч. 6 ст. 75 Конституции РФ перечислены *принципы формирования пенсионной системы* — всеобщность, справедливость, солидарность поколений, поддержание эффективности функционирования, а также регулярная индексация пенсионных выплат (не реже одного раза в год, в порядке, установленном федеральным законом). Это положение развивает принципы и нормы, заложенные в ч. 2 ст. 7 и ч. 3 ст. 39 Конституции РФ, в которых говорится о гарантированности пенсий по возрасту и другим основаниям, а также об установлении их законом.

Принципы всеобщности и справедливости выводятся из ст. 7, 19 Конституции РФ, обязательность их применения в пенсионных отношениях признал Конституционный Суд РФ²⁸. Понятие эффективности функционирования сферы пенсионного обеспечения для лиц, работавших по трудовому договору, также может быть прояснено при помощи постановления Конституционного Суда РФ от 10 июля 2007 г.

²⁸ См. например: постановление Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан (абз. 1, 2 п. 2 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2004. № 6. Ст. 450; постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2007 г. № 14-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» в связи с жалобами граждан К.А. Катаняна, Л.В. Ревенко и Д.В. Слободянюка (абз. 1 п. 2 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2007. № 53. Ст. 6674.

№ 9-П²⁹, где говорится о необходимости такого правового регулирования, которое бы предусматривало эффективные гарантии права на трудовую пенсию, адекватные природе, целям и значению пенсионного обеспечения, исключало возможность блокирования реализации приобретенных этими лицами пенсионных прав и позволяло им на основе доступных процедур своевременно и в полном объеме получить полагающуюся пенсию.

Принцип солидарности поколений фиксируется в тексте учредительного документа впервые, хотя он также признавался Конституционным Судом РФ одним из системообразующих принципов, на которых основывается механизм обязательного социального страхования³⁰. В данном случае он означает закрепление в конституционном акте определенного типа организации системы пенсионного обеспечения, при которой финансирование пенсионных обязательств государства осуществляется в первую очередь путем перераспределения текущих отчислений из заработной платы лиц трудоспособного возраста, а не из накопительных и инвестиционных фондов. На принципе солидарности поколений в его уравнительном аспекте строилась и пенсионная система в СССР, в своем распределительно-накопительном значении этот принцип оставался основополагающим при всех пенсионных реформах в России, сформировавших в социальном обе-

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 2007 г. № 9-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 и пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и абзаца третьего пункта 7 Правил учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал, в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Учалинского районного суда Республики Башкортостан и жалобами граждан А.В. Докукина, А.С. Муратова и Т.В. Шестаковой (абз. 3 п. 2 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2007. № 29. Ст. 3744.

³⁰ В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ страховые взносы работодателей в Пенсионный фонд РФ представляют собой обязательную составную часть расходов по найму рабочей силы, материальную гарантию государственного пенсионного обеспечения для граждан, при помощи которой обеспечиваются не только частные интересы застрахованных, но и публичные интересы, связанные с реализацией принципа социальной солидарности поколений. См.: постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 1998 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в Фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов (абз. 5 п. 2 мотивировочной части) // СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1242.

спечении страховые механизмы³¹. На его конституционном значении стоит остановиться подробнее.

Отсылка к принципу социальной солидарности встречается в конституциях различных государств мира. Однако при этом, как показало исследование И.А. Алебастровой³², термин «солидарность» употребляется в конституционных текстах в разных аспектах и даже смыслах. Проанализировав значительное количество учредительных документов, в которых упоминалась социальная солидарность, И.А. Алебастрова привела лишь один пример использования данного понятия применительно к социальному обеспечению пожилых лиц. В ст. 80 Конституции Боливарианской республики Венесуэла говорится о том, что государство гарантирует пожилым гражданам осуществление их прав и свобод, включая определенный жизненный уровень, при солидарном участии семьи и общества. То есть и в данном случае речь идет не о закреплении в Конституции солидарности поколений как принципа государственного пенсионного обеспечения. И в этом смысле детализация конституционного регулирования в Конституции России общих положений о гарантиях пенсионного обслуживания посредством упоминания о солидарной системе ее организации не совсем типична.

Концепция солидарности используется в доктрине для обоснования принципов социального обеспечения³³. Эта связь подчеркивается на уровне национальных государств, она присуща и единой европейской социальной модели³⁴. За последние десятилетия социальная политика многих стран претерпела существенные изменения, однако намерение правительств различных государств сочетать экономический рост с социальной справедливостью и солидарностью при разработке новых эффективных механизмов социального обеспечения остается неизменным.

³¹ См.: *Малева Т.М., Синявская О.В.* Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. Аналитический доклад. М., 2005.

³² И.А. Алебастрова выделила разные подходы к употреблению понятия «солидарность» в тексте конституционного акта. Оно применяется как универсальный принцип, принцип отдельной сферы правового регулирования, отдельных конституционных институтов и отношений. См.: *Алебастрова И.А.* Принцип социальной солидарности в конституционном праве: Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 81–87.

³³ См., например: *Родионова О.В.* Социальная функция современного государства. М., 2007. С. 41–55.

³⁴ О социальных моделях государств Европы и базовых принципах, на которых они основаны, см.: *Социальная Европа в XXI веке* / Под ред. М.В. Каргаловой. М., 2011. С. 22–25.

Включение в конституционный текст упоминания о принципе солидарности поколений в пенсионном обеспечении не противоречит иным конституционным положениям, хотя может быть интерпретировано как ограничение личных прав (в частности, права распоряжаться своим имуществом — накапливать обязательные пенсионные отчисления на своих индивидуализированных счетах или направлять их в солидарный фонд). В определенном смысле направление страховых взносов, уплачиваемых работодателем в пользу конкретного гражданина не на его пенсионное обеспечение, а на выплату пенсий другим лицам, представляет собой допустимое ограничение права собственности, обоснованное необходимостью защиты иных конституционно значимых ценностей в общественных интересах в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ³⁵.

Обратим внимание на то, что конституционное закрепление принципа солидарности поколений произошло как раз тогда, когда «коэффициент поддержки», определяемый через соотношение числа работающих и числа пенсионеров³⁶, постоянно снижается. Специалисты опасаются, что в условиях старения населения пенсионная система, построенная на принципе солидарности, не сможет эффективно справиться с нарастающими проблемами³⁷. Это характерно и для нашей страны, где недавно был повышен пенсионный возраст³⁸. Новое конституционное регулирование, закрепляя принцип солидарности поколений в качестве приоритета социальной политики в пенси-

³⁵ См.: *Воронин Ю.В.* Частное в публичном, или Некоторые размышления о методологии научных исследований накопительного компонента пенсионной системы Российской Федерации в праве социального обеспечения // *Журнал российского права.* 2019. № 3. С. 87.

³⁶ Главная тенденция последних десятилетий и легко просчитываемая перспектива ближайшего будущего — увеличение доли пожилых граждан практически во всех странах мира. Российская Федерация относится к государствам с высоким удельным весом пожилого населения и быстрыми темпами его увеличения. Согласно прогнозам 22% населения страны будет относиться к пожилым к 2050 г. См.: *Гурвич Е.Т., Иванова М.А.* Экономический эффект старения населения и пенсионных реформ // *Финансовый журнал.* 2018. № 5. С. 9–22.

³⁷ Экономисты предупреждают, что при неизменности пенсионной и налоговой систем такой демографический сдвиг означает фактическое перекладывание нынешних социальных кредитов на будущие поколения, которым грозит значительное повышение налогов. См.: *Котликофф Л., Скотт Б.* Пенсионная система перед бурей: то, что нужно знать каждому о финансовом будущем своей страны. М., 2008. С. 19–35.

³⁸ См.: Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» (ст. 4) // *СЗ РФ.* 2018. № 41. Ст. 6190.

онной сфере, не увеличивает юридические обязательства государства, а лишь фиксирует взаимосвязь уровня пенсионного обеспечения и неблагоприятных демографических факторов.

В контексте постоянных и противоречивых изменений пенсионного законодательства в Российской Федерации³⁹ можно предположить, что придание конституционного статуса распределительному (солидарному) компоненту пенсионного обеспечения минимизирует значение индивидуального накопительного компонента и сместит акценты, заложенные в отраслевых нормах⁴⁰, в сторону укрепления государственного влияния на определение уровня пенсионного обеспечения в старости. Это означает развитие пенсионной системы по более консервативному пути, в соответствии с которым обеспечение большего количества пенсионных гарантий слабо связано с личными усилиями по самостоятельному финансированию будущей пенсии.

Положение об обязательной индексации пенсий, также содержащееся в ч. 6 ст. 75 Конституции РФ, прежде всего означает необходимость решения вопроса об индексации пенсий работающим пенсионерам, замороженной с 2016 г. из-за трудной экономической ситуации⁴¹. Сама норма о пенсионном обеспечении работающих пенсионеров наравне с неработающими вводилась в законодательство России в 2001 г. в качестве уступки требованиям всеобщего и равного пенсионного обеспечения, выдвигаемым различными политическими силами, а также для стимулирования более позднего выхода на пенсию (п. 4 ст. 18 Федерального закона «О трудовых пенсиях»). В Государственную Думу РФ уже вносились законопроекты, предусматривавшие возобновление индексаций⁴², однако варианты решения данной

³⁹ С 1 января 2015 г. утратили силу положения Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях» (СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920) и Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы в РФ, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р (СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029).

⁴⁰ См.: федеральные законы от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6965) и № 424-ФЗ «О накопительных пенсиях» (СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 6989).

⁴¹ Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 385-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 5.

⁴² 27 января 2021 г. партия «Справедливая Россия» внесла в Государственную Думу РФ законопроект по данной проблематике. См.: Законопроект № 1101910-7

проблемы, требующей значительного объема дополнительных бюджетных ассигнований, все еще находятся в стадии обсуждения⁴³.

3. Новелла ч. 7 ст. 75 предусматривает, что в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом гарантируются *обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка и индексация социальных пособий и иных выплат*.

В этом конституционном положении фиксируются виды оказания социальной помощи: страховые социальные выплаты (включая обязательное социальное страхование, одним из важных видов которого является государственное пенсионное обеспечение) и безвозмездная адресная помощь малоимущим гражданам, в соответствии с критериями, установленными в социальном законодательстве⁴⁴. Эти виды помощи строятся на разных принципах. Адресная помощь оказывается только в случае явной бедности и соотносится с величиной душевого дохода, исчисленного в расчете на семью или одиноко проживающего гражданина, а обязательное социальное страхование построено по категориальному принципу, предполагающему, что соответствующая выплата назначается лицу по определенным возрастным, медицинским или социальным показателям. На категориальном принципе могут основываться и часть выплат нестрахового характера (например, ветеранам труда, многодетным семьям и т.д.).

О приоритетности адресного подхода к социальной помощи в нашей стране стали говорить с начала 1990-х гг., когда кризисное состояние экономики заставляло искать способы оптимизации расходов бюджета на социальные выплаты путем сокращения числа получателей пособий за счет лиц, не относящихся к малоимущим. При этом высказывались аргументы не только «за», но и «против» введения такого подхода, поскольку среднеобеспеченные граждане в этом случае

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части обязательной индексации пенсий не реже одного раза в год на величину не ниже уровня потребительских цен» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1101910-7> (дата обращения: 15.03.2021).

⁴³ Пока разработан вопрос только об индексации социальных пенсий, который предусматривает их рост на 3,4%. См.: постановление Правительства РФ от 23 марта 2021 г. № 443 «Об утверждении коэффициента индексации с 1 апреля 2021 г. социальных пенсий» // СЗ РФ. 2021. № 13 (ч. 2). Ст. 2267.

⁴⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 7007.

теряли часть своих доходов, и некоторые эксперты полагали, что переход на адресный принцип приведет к нарушению равного доступа к конституционным правам⁴⁵. Однако в 2000-х гг. этот подход постепенно был распространен на все большее число видов социальной помощи: установлены практика выплат субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг⁴⁶, ежемесячное пособие на детей из бедных семей⁴⁷, социальные доплаты неработающим пенсионерам, чей уровень материального обеспечения ниже границы абсолютной бедности⁴⁸.

В 2013 г. адресный принцип был введен в законодательство как приоритетный. В соответствии с ним услуги в сфере социального обеспечения предоставляются с учетом нуждаемости (ст. 4 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»), были также внесены изменения в федеральные законы от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁴⁹ и от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁵⁰, предусматривающие компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг некоторым категориям медицинских и педагогических работников⁵¹.

⁴⁵ Подробнее см.: *Смирнов С.Н., Колосницын И.В.* Социальные обязательства государства: сокращение или реструктуризация? // Мир России. 2000. № 1. С. 153.

⁴⁶ См.: постановление Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» // СЗ РФ. 2005. № 51. Ст. 5547.

⁴⁷ См., например: Закон города Москвы от 3 ноября 2004 г. № 67 «О ежемесячном пособии на ребенка» // Вестник Московской городской Думы. 2004. № 12. Ст. 296.

⁴⁸ См.: Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»» (ст. 22) // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3739.

⁴⁹ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁵⁰ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

⁵¹ Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 8.

Преимущества адресного подхода состоят в том, что он позволяет повысить конкретные виды выплат наиболее нуждающимся лицам и не расплывать ограниченные финансовые ресурсы на всю категорию возможных получателей. Однако у него есть и объективные ограничения, самыми очевидными из которых являются невозможность распространения адресных программ на все виды социальной поддержки⁵² и трудности, связанные с определением нормативного содержания критерия нуждаемости, в соответствии с которым происходит включение в число лиц, получающих пособия⁵³.

Принцип адресности, таким образом, не может трактоваться как основной для современных социальных систем, поскольку используется только в отношении ограниченного числа социальных пособий⁵⁴, и его не стоит развивать в ущерб иным принципам социальной защиты. Положения ч. 7 ст. 75 Конституции РФ также свидетельствуют о том, что в стране должна функционировать сбалансированная модель социальной поддержки, в которой социальные риски покрываются как за счет страховых (обязательных и добровольных) программ, так и за счет нестраховых форм поддержки, включая адресную помощь нуждающимся в ней лицам.

Что касается положения об индексации всех социальных выплат, то по действующему законодательству большинство из них подлежат индексации и до введения этой поправки⁵⁵, однако допускалось пе-

⁵² Как показывают исследования, адресные программы поддержки нуждающихся, несмотря на предпринимаемые меры, по-прежнему не выходят в число основных видов социальной помощи. Расходы на них составляют примерно 25% совокупных затрат консолидированных бюджетов субъектов Федерации и 3% федеральных выплат. По расчетам экономистов, потенциал увеличения числа адресных программ в рамках действующего законодательства составляет не более 25% региональных бюджетов, он формируется преимущественно за счет перевода на этот принцип пособий семьям, имеющим детей. В остальных случаях вводить критерий нуждаемости не представляется возможным. См.: *Овчарова Л.Н., Горина Е.А.* Развитие адресной социальной поддержки нуждающихся в России: барьеры и возможности // Вопросы экономики. 2017. № 3. С. 5–21.

⁵³ Применение критерия нуждаемости предполагает дорогостоящую и, как правило, неэффективную систему проверки доходов заявителей, не превышающую ли они пороговое значение душевых доходов в домохозяйстве. Административные издержки, связанные с процедурами оценки нуждаемости, составляют от 10 до 30% общей суммы расходов на меры социальной поддержки. См.: *Смирнов С.Н., Колосницкий И.В.* Указ. соч. С. 153; *Овчарова Л.Н., Горина Е.А.* Указ. соч. С. 15.

⁵⁴ См.: *Смирнов С.Н., Колосницкий И.В.* Указ. соч. С. 153.

⁵⁵ См.: Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244–1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской

риодическое приостановление индексации в связи с экономическими трудностями⁵⁶. Новое конституционное правило предполагает, что индексации подлежат все социальные выплаты как на федеральном, так и на региональном уровне. Такое нововведение повлечет за собой увеличение социальных гарантий для многих слоев населения, поскольку большая часть социальных выплат закрепляется на уровне ак-

АЭС» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699; Закон РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 7. Ст. 247; Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563; Федеральный закон от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» // СЗ РФ. 1997. № 3. Ст. 349; Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 128; Федеральный закон от 1 марта 2008 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения размеров отдельных видов социальных выплат и стоимости набора социальных услуг» // СЗ РФ. 2008. № 9. Ст. 817; Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 238-ФЗ «О внесении изменений в статьи 9 и 10 Федерального закона “О погребении и похоронном деле”» // СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5736; Федеральный закон от 4 июня 2011 г. № 128-ФЗ «О пособиях детям военнослужащих, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальное звание полиции, и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, погибших (умерших, объявленных умершими, признанных безвестно отсутствующими) при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), и детям лиц, умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы (службы в войсках, органах и учреждениях)» // СЗ РФ. 2011. № 23. Ст. 3268; Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4176; Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в статью 20 Федерального закона “Об иммунопрофилактике инфекционных болезней”» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7588, а также другие федеральные законы.

⁵⁶ См.: Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 68-ФЗ «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2008.

тов субъектов РФ, в которых далеко не везде предусмотрена возможность их индексирования.

Установление конституционной нормы об индексации социальных выплат представляет собой важный ориентир для развития текущего законодательства, что должно привести к пересмотру положений федеральных и региональных законов о социальных выплатах, расширить их перечень за счет включения в число индексируемых «иных социальных выплат», предусмотренных в законодательстве об охране здоровья граждан, об образовании (включая стипендии), жилищном законодательстве, законодательстве о физической культуре и спорте и др.

Заключение. Внесение в Конституцию РФ в 2020 г. поправок социального характера свидетельствует о более глубокой конституционализации социальных прав, что отражает универсальную тенденцию повышения их значимости. Как отмечал английский социолог Т.Х. Маршалл, именно постепенная институционализация социальных прав приводит к формированию социальной интеграции нового типа, меняя механизм воспроизводства социального неравенства⁵⁷, создает определенный стандарт цивилизации, обусловленный исполнением общих обязанностей гражданства, включая «совокупное обогащение конкретного содержания цивилизованной жизни, общее сокращение угроз и опасностей, уравнивание более и менее удачливых, по каким бы критериям они ни различались»⁵⁸.

В настоящее время концепция «социального гражданства», доказывающая связь демократических и социальных институтов, по-прежнему популярна. Любые трансформации общественного ландшафта, особенно предполагающие реформирование социального обеспечения, социальных услуг, политики на рынке труда, способствуют возобновлению дискуссии о необходимости расширения понятия гражданства, включения в него социальной составляющей. Сегодня гражданство все чаще рассматривается как членство в едином сообществе, воплощающем принципы солидарности и взаимозависимости в системе социальных связей, обеспечивающее, социальную безопасность и распределительную справедливость⁵⁹.

⁵⁷ См.: Маршалл Т.Х. Гражданство и социальный класс // Капустин Б.Г. Гражданство и гражданское общество. М., 2011. С. 188.

⁵⁸ Там же. С. 197.

⁵⁹ См.: Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape / Ed. by A. Evers, A.-M. Guillemard. Oxford, 2013. P. 4–5.

В Конституции РФ эти идеи, в частности, прослеживаются в новой ст. 75¹, в которой говорится о создании условий для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечивается сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.

Итак, конституционные новеллы социального характера усиливают степень социализации Конституции РФ, которая и раньше могла считаться довольно высокой. Многие из этих норм придают конституционный статус положениям, не новым для отечественного правоведения, тем самым делая их неприкосновенными для обычного законодателя. Эти нововведения (индексации выплат, соотношение минимального размера оплаты труда с прожиточным минимумом трудоспособного населения в целом по стране и др.) увеличивают число позитивных социальных обязательств государства, предполагают унификацию подходов к регулированию социальных вопросов на федеральном и региональном уровнях. При этом включение в текст Конституции РФ ряда принципов социальной политики (таких, как уважение человека труда, солидарность поколений как основа системы государственного обеспечения, сочетание обязательного страхования и адресного подхода к социальному обеспечению, и др.) требуют дальнейшего развития текущего законодательства и судебной практики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Алебастрова И.А. Социальные права: конституционные обещания, пожелания или приведения? // Государство и право. 2010. № 4. С. 30–38.

Алебастрова И.А. Принцип социальной солидарности в конституционном праве: Дисс. ... д-ра юрид. наук. М.: Нац. исслед. ун-т «Высш. шк. Экономики», 2016.

Белов С. Ценности российской Конституции в тексте и практике ее толкования // Сравнительное конституционное право. 2019. № 4 (131). С. 68–83. DOI: 10.21128/1812-7126-2019-4-68-83

Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М.: Вектор-Медиа, 2006.

Воронин Ю.В. Частное в публичном, или Некоторые размышления о методологии научных исследований накопительного компонента пенсионной системы Российской Федерации в праве социального обеспечения // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 84–96.

Гаджиев Г. Судебная концепция конституционного принципа социального государства в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1 (62). С. 51–61.

Гурвич Е.Т., Иванова М.А. Экономический эффект старения населения и пенсионных реформ // Финансовый журнал. 2018. № 5 (45). С. 9–22.

Колотова Н.В. Обеспечение прожиточного минимума как средство судебной защиты конституционных социальных прав // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 4 (19). С. 61–68. DOI: 10.35750/2071-8284-2019-4-61-68

Котликофф Л., Бёрнс С. Пенсионная система перед бурей: то, что нужно знать каждому о финансовом будущем своей страны. М.: Ирисэн, 2008.

Люббе-Вольф Г. Принцип социального государства в практике Федерального конституционного суда Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1. (62). С. 67–76.

Малева Т.М., Синявская О.В. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. Аналитический доклад. М.: Поматур, 2005.

Маршалл Т.Х. Гражданство и социальный класс // Капустин Б.Г. Гражданство и гражданское общество. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2011. С. 145–224.

Овчарова Л.Н., Горина Е.А. Развитие адресной социальной поддержки нуждающихся в России: барьеры и возможности // Вопросы экономики. 2017. № 3. С. 5–21. DOI:10.32609/0042-8736-2017-3-5-21

Пахарь Л.М. Внесение поправок в Конституцию как средство совершенствования правового государства // ABYSS: вопросы философии, политологии и социальной антропологии. 2020. № 1 (11) С. 53–60.

Родионова О.В. Социальная функция современного государства. М.: Институт государства и права Российской академии наук, 2007.

Россия в новую эпоху: выбор приоритетов и цели национального развития: экспертный доклад НИУ ВШЭ / Под ред. Я.И. Кузьмина, П.В. Орехина, П.Н. Нетребы. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020.

Смирнов С.Н., Колосницын И.В. Социальные обязательства государства: сокращение или реструктуризация? // Мир России. 2000. № 1. С. 139–181.

Соболева А.К. Социальные права в контексте новых полномочий Президента // Сравнительное конституционное право. 2020. № 3 (136). С. 82–96. DOI: 10.21128/1812-7126-2020-3-82-96

Социальная Европа в XXI веке / Под ред. М.В. Каргаловой. М.: Весь мир, 2011.

Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Социальная справедливость (некоторые конституционные вопросы) // Общественные науки и современность. 2017. № 3. С. 5–14.

Чиркин В.Е. Конституционное регулирование социальных отношений как фактор устойчивого развития // Государство и право. 2017. № 10. С. 19–26.

Чиркин В.Е. Социально-экономический вектор конституционного развития: сравнительное измерение // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1. С. 8–14. DOI: 10.12737/art.2018.1.2

Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape / Ed. by A. Evers, A.-M. Guillemard. Oxford: University Press, 2013.

REFERENCES

Alebastrova, I.A. (2010). Sotsial'nye prava: konstitutsionnye obeshchaniya, pozhelaniya ili privedeniya? [Social Rights: Constitutional Promises, Wishes, or Ghosts?]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 14, pp. 30–38. (in Russ.).

Alebastrova, I.A. (2016). *Princip social'noj solidarnosti v konstitucionnom prave* [The Principle of Social Solidarity in Constitutional Rights]. The Doctor of Legal Sciences Thesis. Moscow: National Research University «Higher School of Economics». (in Russ.).

Belov, S. (2019). Tsennosti rossiiskoi Konstitutsii v tekste i praktike ee tolkovaniya [Values of the Russian Constitution in its Text and in Practice of its Interpretation] // *Sravnitel'noe konstitutsionnoe pravo* [Comparative constitutional law], 4 (131), pp. 68–83. DOI: 10.21128/1812-7126-2019-4-68-83 (in Russ.).

Bondar', N.S. (2006). *Konstitutsionalizatsiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya rossiiskoi gosudarstvennosti (v kontekste reshenii Konstitutsionnogo Suda RF)*. [Constitutionalization of the Socio-economic Development of Russian Statehood (In the Context of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation)]. Moscow: Vikor-Media (in Russ.).

Chirkin, V.E. (2017). Konstitutsionnoe regulirovanie sotsial'nykh otnoshenii kak faktor ustoichivogo razvitiya [Constitutional Regulation of Social Relations as a Factor of Sustainable Development]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 10, pp. 19–26. (in Russ.).

Chirkin, V.E. (2018). Sotsial'no-ekonomicheskii vektor konstitutsionnogo razvitiya: sravnitel'noe izmerenie [Socio-economic Vector of Constitutional Development: a Comparative Dimension]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* [Journal of Foreign Law and Comparative Law], 1, pp. 8–14. DOI: 10.12737/art.2018.1.2. (in Russ.).

Evers, A. and Guillemard A.-M. eds. (2013). *Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape*. Oxford: University Press. (in Eng.).

Gadzhiev, G. (2008). Sudebnaya kontseptsiya konstitutsionnogo printsipa sotsial'nogo gosudarstva v Rossiiskoi Federatsii [The Judicial Concept of the Constitutional Principle of Social State in the Russian Federation]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 1 (62), pp. 51–61. (in Russ.).

Gurvich, E.T. and Ivanova, M.A. (2018). Ekonomicheskii effekt starenii naseleniya i pensionnykh reform [Economic Effect of Population Ageing and Pension Reforms]. *Finansovyi zhurnal* [Financial journal], 5 (45), pp. 9–22. (in Russ.).

Kargalova, M.V. ed. (2011). *Sotsial'naya Evropa v XXI veke*. [Social Europe in the XXI century]. Moscow: Ves' mir [The Whole World]. (in Russ.).

Khabrieva T. Ya. and Chirkin, V.E. (2017). Sotsial'naya spravedlivost' (nekotorye konstitutsionnye voprosy) [Social Justice (some Constitutional Issues)]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social sciences and modernity], 3, pp. 5–14. (in Russ.).

Kolotova, N.V. (2019). Obespechenie prozhitochnogo minimuma kak sredstvo sudebnoi zashchity konstitutsionnykh sotsial'nykh prav [Ensuring the subsistence minimum as

means of judicial protection of constitutional social rights]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo Universiteta MVD Rossii* [Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 4 (19), pp. 61–68. DOI: 10.35750/2071-8284-2019-4-61-68 (in Russ.).

Kotlikoff, L. and Burns, S. (2008). *Pensionnaya sistema pered burei: to, chto nuzhno znat' kazhdomu o finansovom budushchem svoei strany*. [The Coming Generational Storm: What you need to know about America's economic Future]. Moscow: Irisen. (in Russ.).

Kuz'minov, Ja.I., Orekhin, P.V., Netreba, P.N. eds. (2020). *Rossiya v novuyu epokhu: vybor prioritov i tseli natsional'nogo razvitiya: ekspertnyi doklad NIU VShE*. [Russia in a New Era: Choosing Priorities and Goals for National Development: HSE Expert Report]. Moscow: HSE Publishing House. (in Russ.).

Lyubbe-Vol'f, G. (2008). Printsip sotsial'nogo gosudarstva v praktike Federal'nogo konstitutsionnogo suda Germanii [The Principle of Social State in the German Federal Constitutional Courts case-law]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 1 (62), pp. 67–76. (in Russ.).

Maleva, T.M. and Sinyavskaya, O.V. (2005). *Pensionnaya reforma v Rossii: istoriya, rezul'taty, perspektivy. Analiticheskii doklad*. [Pension reform in Russia: history, results, prospects. Analytical report]. Moscow: Pomatur. (in Russ.).

Marshall, T.H. (2011) *Grazhdanstvo i sotsial'nyi klass* [Citizenship and Social Class]. In: Kapustin, B.G. *Grazhdanstvo i grazhdanskoe obshchestvo* [Citizenship and Civil Society]. Moscow: HSE Publishing House, pp.145–224. (in Russ.).

Ovcharova, L.N. and Gorina, E.A. (2017). Razvitie adresnoi sotsial'noi podderzhki nuzhdayushchikhsya v Rossii: bar'ery i vozmozhnosti [Promoting the Income-tested Social Support in Russia: Barriers and Facilitators]. *Voprosy ekonomiki* [Economic Issues], 3, pp. 5–21. DOI:10.32609/0042–8736–2017–3–5–21 (in Russ.).

Pakhar', L.M. (2020). Vnesenie popravok v Konstitutsiyu kak sredstvo sovershenstvovaniya pravovogo gosudarstva [Amendments to the Constitution of the Russian Federation as a Means of Improving the Social State]. *ABYSS: voprosy filosofii, politologii i social'noj antropologii* [ABYSS: Questions of Philosophy, Political Science and Social Anthropology], 1 (11), pp. 53–60. (in Russ.).

Rodionova, O.V. (2007). *Sotsial'naya funktsiya sovremennogo gosudarstva*. [Social Function of the Modern State]. Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. (in Russ.).

Smirnov, S.N. and Kolosnitsyn, I.V. (2000). Sotsial'nye obyazatel'stva gosudarstva: sokrashchenie ili restrukturizatsiya? [Social Obligations of the State: Reduction or Restructuring?]. *Mir Rossii* [World of Russia], 1, pp.139–181. (in Russ.).

Soboleva, A.K. (2020). Sotsial'nye prava v kontekste novykh polnomochii Prezidenta [Social Rights in the context of New Powers of the President]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe pravo* [Comparative Constitutional Review], 3 (136), pp. 82–96. DOI: 10.21128/1812-7126-2020-3-82-96 (in Russ.).

Voronin, Yu.V. (2019). Chastnoe v publichnom, ili nekotorye razmyshleniya o metodologii nauchnykh issledovaniy nakopitel'nogo komponenta pensionnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii v prave sotsial'nogo obespecheniya [Private of Public, or Some Reflections on the Research Methodology of the Pension System's Funded Part in the Russian

Federation Social Security Law]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 3, pp. 84–96. (in Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Колотова Наталья Валерьевна — ведущий научный сотрудник, и.о. заведующего сектором прав человека Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент.

AUTHOR'S INFO:

Natalia V. Kolotova — Leading Research Fellow, Acting Head of the Human Rights Department, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, PhD in Law, associate Professor.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Колотова Н.В. Конституционные новеллы социального характера и перспективы развития законодательства // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2021. Т. 16. № 2. С. 44–68. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-2-kolotova

FOR CITATION:

Kolotova, N.V. (2021) Constitutional novels of a social nature and prospects for the development of legislation. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS, 16(2), pp. 44–68. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-2-kolotova