

## Некоторые аспекты законодательства о социальном обеспечении в свете конституционных изменений

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме совершенствования правового регулирования в сфере социального обеспечения с учетом конституционных поправок. Автор раскрывает роль, значение, свойства Конституции РФ как системообразующего источника права, проводит анализ изменений применительно к формированию системы пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений, дает оценку состояния современного пенсионного законодательства, рассматривает возможность повышения эффективности пенсионной системы при реализации конституционных изменений.

**Ключевые слова:** социальное государство, законодательство, конституционные поправки, принципы, всеобщность, справедливость, солидарность поколений, пенсионное обеспечение.



**Светлана Ивановна  
КОБЗЕВА,**

профессор кафедры  
трудового права и  
права социального  
обеспечения  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
доцент  
[labourlaw-msal@yandex.ru](mailto:labourlaw-msal@yandex.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.114.2.137-143

**Svetlana I. KOBZEVA,**

Professor of the Department of Labor Law  
and Social Security Law  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Dr. Sci. (Law), Associate professor  
[labourlaw-msal@yandex.ru](mailto:labourlaw-msal@yandex.ru)

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### Some aspects of social security legislation in the light of constitutional changes

**Abstract.** This article is dedicated to the issue of improving legal regulation in the field of social security, taking into account constitutional amendments. The author explores the role and significance of the Russian Constitution as a system-forming source of law, analyzes the changes concerning the formation of the pension system based on the principles of universality, fairness, and generational solidarity. The article provides an assessment of the current state of pension legislation and considers the possibility of enhancing the effectiveness of the pension system in the implementation of constitutional changes.

**Keywords:** welfare state, legislation, constitutional amendments, principles, universality, fairness, generational solidarity, pension provision.

**П**редметом самого пристального внимания ученых, практиков, судебных органов была и остается такая правовая категория, как источники права. С началом социальных реформ в России обострилась потребность в детальном, углубленном исследовании, в разработке с новых позиций, пересмотре, модификации целого ряда нормативных правовых актов. Неверно прогнозируемые социальные последствия принятия тех или иных источников, оторванность их от реальной социально-экономической действительности, игнорирование законодателем общественных ожиданий, традиций создают препятствия для проведения преобразований в стране, повышения эффективности правового регулирования, вызывают общественный протест, нарушают социальные права граждан.

Особое, определяющее место в иерархии источников права, правовой системе государства занимает Конституция РФ. Природа конституции проявляется в том, что ее нормы выступают в качестве первоосновы, носят всеохватывающий характер, затрагивают все сферы жизни общества, регулируя в них базовые, фундаментальные основы общественных отношений. Верховенство конституции предполагает прямую зависимость последующего нормотворчества от соответствия конституционным принципам. Нормы конституции выступают как источник всего нормативного правового регулирования в государстве, что крайне важно для сохранения единого правового пространства. Это чрезвычайно актуально для отрасли права социального обеспечения, где отсутствует кодифицированный, системообразующий акт<sup>1</sup>.

В 2020 г. на основе общероссийского голосования в Конституцию РФ были внесены изменения, которые затронули интересы каждого в социальной сфере. Оценивая содержание поправок, следует отметить, что на конституционный уровень вынесены положения, многие из которых уже были закреплены действующим законодательством. По мнению разработчиков, более высокий уровень правового регулирования социальных прав вызван их особой общественной значимостью, желанием придать высшую степень защищенности.

Кроме того, социальный блок норм на конституционном уровне должен отражать достигнутые успехи государства в этой области, перспективы дальнейшего развития, невозможность их отмены, снижения уровня, регулярности оказания социальной помощи при неблагоприятных социально-экономических обстоятельствах.

В настоящее время пенсионное обеспечение в России сформировалось, для большинства пенсионеров пенсия является основным источником средств существования, условия ее назначения и выплаты, размеры определяют качество жизни данной категории лиц. Впервые в Конституции РФ закреплено что в Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год (ст. 75).

С точки зрения теории права под правовыми принципами понимаются руководящие идеи, начала, которые выражают сущность, основные свойства и общую

<sup>1</sup> См. подробнее: Проблемы Общей части права социального обеспечения : монография / под ред. Э. Г. Тучковой. М. : Проспект, 2017. С 196—210.

направленность развития правовых норм. Одно из основных предназначений правовых принципов — гарантировать стабильность руководящих начал в настоящем и будущем. Закрепление правовых принципов в нормах права — это то, к чему должна стремиться правовая система любого социального цивилизованного государства. Реформирование пенсионного обеспечения должно вытекать из конституционных принципов.

Принцип всеобщности реализован в пенсионном обеспечении. Пенсии — это наиболее распространенный и характерный вид социального обеспечения престарелых и нетрудоспособных граждан, который представляет собой основу всей системы социального обеспечения. Все другие виды помощи и обслуживания престарелых и нетрудоспособных граждан предназначены для удовлетворения их специфических потребностей, как правило, сверх пенсии.

Закон РФ от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в Российской Федерации» впервые предусмотрел наряду с трудовыми пенсиями право на социальную пенсию любому гражданину, независимо от его трудовой деятельности, ставшему нетрудоспособным в силу старости, наступления инвалидности. В современных условиях существует подлинно всеобщее пенсионное обеспечение. Право на социальное обеспечение в виде пенсии признано за каждым человеком, и оно реализовано. Всеобщее пенсионное обеспечение полностью соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права.

Идея справедливости существует во все времена. Философы, политики, экономисты, юристы всегда стремились к оценке данного явления, раскрытию его понятия и содержания. И. Кант писал: «Ведь, если исчезнет справедливость, жизнь людей на земле уже не будет иметь никакой ценности»<sup>2</sup>.

С точки зрения права справедливость вносит морально-нравственный аспект в право, повышает его качество, характеризует уровень развития государства, отношение общества к правовым предписаниям. Для россиян, как показывают опросы общественного мнения, закрепление справедливости в правовых нормах крайне актуально и ожидаемо. Принцип справедливости, социальной справедливости можно рассматривать как общеправовой принцип, межотраслевой, отраслевой и внутриотраслевой.

Наиболее тесную связь, взаимообусловленность принцип справедливости пенсионного обеспечения находит в таких принципах права социального обеспечения, как всеобщность социального обеспечения; установление уровня социального обеспечения, гарантирующего достойную жизнь человека; дифференциация видов, условий и уровня обеспечения в зависимости от трудового вклада, причин нуждаемости и иных социально значимых обстоятельств; гарантированность социальной помощи в случаях, когда человек нуждается в ней в силу обстоятельств, признаваемых социально-значимыми; многообразие видов социального обеспечения и др.

Безудержное реформирование пенсионного обеспечения последних десятилетий не позволяет говорить о том, что законодатель в полной мере придерживается принципа справедливости. Основная цель изменений — сократить расходы государства на выплату пенсий различными способами (отказ от сохранения

<sup>2</sup> Кант И. Критика практического разума // И. Кант. Сочинения : в 6 т. М., 1965. Т. 4. С. 256.



ранее приобретенных прав, изменение механизма исчисления пенсий, повышение пенсионного возраста). Это ведет к обнищанию пенсионеров<sup>3</sup>.

В пенсионном законодательстве на федеральном, региональном уровне появилась категория работающих пенсионеров с ограниченными социальными правами. Для законодателя трудоустройство пенсионеров является основанием отказа в ежегодной индексации страховых пенсий в период работы, в доплатах к пенсиям до прожиточного минимума, повышении фиксированной выплаты к пенсии лицам, имеющим 30-летний стаж работы в сельской местности, бесплатности санаторно-курортного лечения и др.

При этом Социальный фонд РФ продолжает пополняться страховыми взносами за счет работающих, пенсионеры выполняют работу, которая востребована даже в период кризиса, это говорит о профессионализме и необходимости их привлечения к труду. Как данная ситуация согласуется с конституционными нормами о том, что Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав, гарантирует уважение человека труда (ст. 75, 75.1)? Снижение уровня социальной защиты не соответствует статусу социального государства, принципу справедливости. Человек, лишенный возможностей, не способен вносить вклад в развитие государства.

Принцип солидарности поколений при формировании системы пенсионного обеспечения является классическим, прошел испытание временем, отвечает международным нормам, имеет зарубежную практику, и за ним — будущее.

Как показывает правоприменительная практика, ошибочная оценка юридически значимых обстоятельств в правовом регулировании социально-обеспечительных отношений приводит к негативным последствиям. Так, с 2016 г. число работающих пенсионеров уменьшилось вдвое, но это не значит, что все они прекратили работу. Многие вынужденно перешли в теневую занятость и ушли от налогообложения вместе с работодателем.

В последние годы многое делается для повышения качества жизни инвалидов (создание безбарьерной среды, обучение и трудоустройство), но, как только пенсионер вступает в трудовые отношения, его страховая пенсия не подлежит индексации. Возникает вопрос: где же системность, целостность правовых норм в решении проблемы защищенности инвалидов?

С неумолимой последовательностью законодатель в последние годы, определяя то или иное обстоятельство в качестве юридического факта возникновения правоотношения, до конца не осознает его социальную значимость и последствия. Так, повышение фиксированной выплаты за длительный стаж работы в сельской местности было связано с продолжением проживания на селе. Возникает вопрос: что в данном случае поощряется — длительная работа в особых условиях труда или закрепление места проживания, где для пенсионеров есть сложности получения доступной и качественной медицинской помощи, лекарственного обеспечения и других видов социального обеспечения? В настоящее время это требование отменено.

<sup>3</sup> См. подробнее: *Захаров М. Л.* Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве) : монография. М. : Проспект, 2015. С. 85—101.

Как нарушение принципа справедливости можно привести пример разночтения юридических фактов в трудовом и пенсионном законодательстве. Так, статья 256 Трудового кодекса РФ предусматривает предоставление отпуска по уходу за ребенком не только родителям, но и бабушкам, дедушкам, другим родственникам или опекунам, фактически осуществляющим уход за ребенком. Но им этот период в страховой стаж не засчитывается. В пенсионном праве в страховой стаж наравне с периодами работы засчитывается период ухода только одного из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста полутора лет, но не более шести лет в общей сложности.

Существование несоразмерных, неразумных ограничений прав граждан в пенсионном обеспечении снижает ценность права, эффективность правового регулирования. Понимая все это, депутаты регулярно предлагают различные проекты о возврате индексации страховых пенсий всем работающим пенсионерам или отдельным категориям с низкими зарплатами, или работающим в социально ориентированных организациях или освободить работающих пенсионеров от уплаты налога на доходы физических лиц.

Всеобщность социального обеспечения, справедливость, солидарность поколений — эти принципы должны стать фундаментом, идеологией права социального обеспечения, и определенный шаг в этом направлении сделан применительно к пенсионному обеспечению.

С учетом конституционных изменений законодателю предоставляется возможность устранить недостатки, дефекты в правовом регулировании социального обеспечения, ориентацию на решение финансовых проблем в ущерб конституционным гарантиям социальных прав. Совершенствование законодательства должно идти по пути признания разумной стабильности, предсказуемости, отсутствия непродуманных изменений, вызывать доверие граждан, доступность понимания. Достижение статуса социального государства, основанного на конституционных принципах и обеспечивающего высокие жизненные стандарты, — путь трудоемкий, но возможный.

В целях реализации поставленных задач можно выделить ряд позитивных моментов правотворческой деятельности государства, направленных на борьбу с работающей неизбежной бедностью:

- совершенствование правовых критериев нуждаемости при соблюдении принципа адресности;
- выделение определенной категории лиц, нуждающихся в особой расширенной социальной защите (участники специальной военной операции, их семьи, многодетные родители);
- упрощение процедуры обращения и назначения денежных и натуральных выплат по системе социального обеспечения;
- расширение сферы информирования граждан о возникновении права на получение различных видов социального обеспечения.

По мнению ведущих специалистов, качество, системность законодательства непосредственно влияют на повышение социальной защищенности человека, вызывают доверие к власти, порождают стабильность общественных отношений. В праве социального обеспечения не все так однозначно.



Отрасль права социального обеспечения до сих пор не имеет кодифицированного акта, хотя проведена кодификация воздушного, лесного, градостроительного законодательства, торгового мореплавания и т.д. без статуса самостоятельной отрасли.

При этом из года в год увеличивается правовой массив в данной сфере. Только за 2022 г. депутаты Государственной Думы приняли 653 закона — это исторический максимум, из них 222 закона имеют социальную направленность. Вопросы социальной защиты, социального обеспечения находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, что также расширяет рамки регионального законодательства.

Возрастает скорость подготовки законопроектов, проявляется тенденция увеличения числа поправок и дополнений в ранее принятые законы вскоре после вступления их в силу. Это говорит об отсутствии углубленной экспертно-аналитической проработки материала. Отсюда проистекает небрежное отношение к понятийному аппарату в нормотворческой деятельности.

Законодатель, используя термины «социальная защита», «социальное обеспечение», «государственная социальная помощь», «социальная помощь», «социальная поддержка», не дает им оценку, не выделяет особенности, различия. Как обоснованно отмечается в научных дискуссиях, превращение данных терминов в синонимы свидетельствует о постепенной утрате ими статуса базовых конституционных понятий, образующих фундамент права социального обеспечения, и вызывает сложности в правоприменении.

Как показывает анализ принятых основополагающих законов, требуется повышение системности, унификации в законодательной деятельности. Можно привести пример, когда законодатель, реформируя страховое пенсионное обеспечение, не поставил для себя задачу урегулировать суперсложный порядок определения размера страховых пенсий одним законом. В настоящее время исчисление пенсий осуществляется одновременно двумя законами<sup>4</sup>. При этом страховые пенсии (по старости, инвалидности, потери кормильца) являются основным видом пенсий в России, и их получает значительное большинство пенсионеров.

Следует обратить внимание на то, что отступление от конституционных норм в законах приводит к обращению за защитой социальных прав человека в Конституционный Суд РФ, и поток жалоб не прекращается. Практически по всем основным видам социального обеспечения есть соответствующие решения.

Отсутствие кодифицированного источника порождает и многие другие проблемы. Ранее предпринимались попытки кодификации. Известными специалистами в области пенсионного права был разработан проект Пенсионного кодекса Российской Федерации<sup>5</sup>, но дальше его обсуждения дело не пошло, при этом в отдельных регионах уже приняты кодексы социального обеспечения.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»; Федеральный закон от 17 декабря 2021 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Захаров М. Л., Тучкова Э. Г., Савостьянова В. Б. Пенсионный кодекс Российской Федерации : проект. М. : Валент, 2008.

Представляется, что в свете конституционных изменений кодификация отраслевого законодательства крайне актуальна, востребована и необходима, будет способствовать устранению недостатков в правовом регулировании, завершит формирование Общей части права социального обеспечения, укрепит роль и значение отрасли в российской системе права.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Кант И.* Критика практического разума // И. Кант. Сочинения : в 6 т. — М., 1965. — Т. 4.
2. *Захаров М. Л.* Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве) : монография. — М. : Проспект, 2015.
3. *Захаров М. Л., Тучкова Э. Г., Савостьянова В. Б.* Пенсионный кодекс Российской Федерации : проект. М. : Валент, 2008.
4. Проблемы Общей части права социального обеспечения : монография / под ред. Э. Г. Тучковой. — М. : Проспект, 2017.

