

УДК 349.3

Реализация права на социальное обеспечение в контексте решений Конституционного Суда РФ

**Гадельшина Л.И.**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры публичного и уголовного права
Российского нового университета (Москва)

В статье анализируются проблемы реализации права на социальное обеспечение, выявленные по результатам разрешения Конституционным Судом РФ судебных дел по обращениям граждан о нарушении их конституционных прав за последние два года. Сделан вывод о том, что залогом достижения целей государственной социальной политики, ориентированной на исполнение положений обновленной Конституции РФ, касающихся реализации социальных прав граждан, правоприменительным органам следует придерживаться принципов правовой определенности в правовом регулировании, справедливости и равенства, единства правового статуса в правоотношениях по обязательному пенсионному страхованию и при получении мер социальной поддержки, субсидиарной ответственности государства в обязательном пенсионном страховании, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, социальной защищенности, соответствия ограничения права на социальное обеспечение конституционно значимым целям.

Ключевые слова: право на социальное обеспечение, принципы социального обеспечения, конституционность, социальная защищенность, справедливость и равенство, меры социальной поддержки, социальная защита, безработица

Конституционное право на социальное обеспечение относится ко второму поколению прав человека, является неотчуждаемым.

По качеству правового регулирования социальных прав человека и их реализации можно судить об уровне жизни человека в конкретной стране. В частности, Российская Федерация провозглашена социальным государством (ст. 7 Конституции РФ) [1], в России принята, действует и развивается система законодательства, направленная на реализацию конституционных положений и конституционного права на социальное обеспечение. Насколько значима данная область отношений для государства и общества, свидетельствует факт внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ в 2020 г. [2].

Так, переформулирован п. «ж» ст. 71 о предметах исключительного ведения РФ путем конкретизации приоритетных вопросов здравоохранения; введена ч. 1 ст. 75 «о гарантировании обязательного соци-

ального страхования, адресной социальной поддержки граждан и индексации социальных пособий и иных социальных выплат»; введена ст. 75.1, направленная на реализацию принципа социального государства посредством развития социальной солидарности; изменен п. «в» ч. 1 ст. 114 путем введения необходимости ориентирования проводимой государственной политики именно в социальном направлении; ч. 1 ст. 114 дополнена пунктом «в. 2» о новом полномочии Правительства РФ по обеспечению функционирования «системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни» [1].

Однако несмотря на то что государство уделяет, казалось бы, достаточное внимание рассматриваемой сфере правового регулирования, с реализаци-

ей права на социальное обеспечение дело обстоит иначе. Органы социальной защиты, налоговые органы, администрирующие страховые взносы, суды общей юрисдикции зачастую трактуют нормы законодательства в нарушение базовых принципов социального обеспечения. Об этом свидетельствуют пять судебных дел о проверке конституционности в связи с жалобами граждан, рассмотренными Конституционным Судом РФ в 2022 г.

Первое дело касается проверки Федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам назначения и выплаты пенсий по жалобе гражданки И.И. Котловой (Постановление от 17 марта 2022 г. № 11-П), в результате которой выявлено нарушение принципов справедливости и равенства в правоотношениях по социальной защите безработных граждан предпенсионного возраста [3]. Напомним, что, в соответствии со ст. 5 Закона о занятости [4], к такой категории относят граждан, находящихся в возрастном периоде 5 лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно. Гражданка предпенсионного возраста И.И. Котлова в 2018 г. была признана безработной и стала получателем пособия по безработице в размере 8000 руб. Со следующего года ст. 34.2 Закона установлены дополнительные гарантии социальной поддержки безработных граждан предпенсионного возраста, которые предполагали назначение пособия в повышенном размере. Однако в повышении размера пособия ей было отказано на том основании, что признание ее безработной состоялось до внесения соответствующих законодательных изменений и, следовательно, введенные ими дополнительные меры на нее не распространяются. Таким образом, гражданка И.И. Котлова оказалась в неравном положении с остальными гражданами предпенсионного возраста, признанными безработными после 01.01.2019 г. Конституционный Суд РФ (далее «Суд», «КС РФ») установил, что сама по себе дифференциация максимальных размеров пособия по безработице путем установления повышенного размера для лиц предпенсионного возраста, испытывающих наибольшие трудности в поиске работы в сравнении с остальными безработными гражданами, отвечает конституционного значимым целям государственной социальной политики. Однако дифференциация в размерах пособия по безработице, выплачиваемого лицам, относящимся к одной и той же категории (граждан предпенсионного возраста) в зависимости исключительно от даты признания лица безработного, противоречит принципам справедливости, равенства, не имеет разумных оправданий, поскольку указанные лица находятся в одинаковой жизненной ситуации и в одинаковой мере испытывают трудности в поиске новой работы. Суд указал, что при внесении изменений в правовое ре-

гулирование отношений по защите от безработицы и по социальному обеспечению в связи с ней федеральному законодателю надлежит руководствоваться принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающим в том числе «недопустимость придания обратной силы нормативным установлениям, ухудшающим правовое положение граждан и безусловность надлежащего гарантирования прав и законных интересов субъектов длящихся правоотношений в случае изменения нормативных параметров их реализации».

Второе дело (Постановление от 31 мая 2022 г. № 22-П) касается оспаривания регионального закона, регулирующего предоставление мер социальной поддержки работникам образования, проживающим в сельской местности [5]. Заявительнице Т.В. Мельниковой, которой досрочно назначена страховая пенсия по старости в связи с наличием 25-летнего стажа педагогической деятельности в учреждениях для детей, было отказано в предоставлении льготы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг на том основании, что она к моменту выхода на пенсию не достигла возраста 55 лет, дающего, в соответствии с федеральным законодательством, право на страховую пенсию. При этом оспариваемым Законом Новосибирской области в качестве условий предоставления такой меры социальной поддержки предусматривались: работа в соответствующей должности, минимум 10-летний стаж работы в данной должности и проживание исключительно в сельской местности, поселках городского типа. Противоречий с конституционными положениями выявлено не было, при этом Суд дал Закону истолкование, обязательное для правоприменителей. Сославшись на принципы справедливости и равенства, защиты от дискриминации, запрета различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, правовой определенности, разумной стабильности правового регулирования, недопустимости произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемости законодательной политики, а также принцип уважения человека труда, Суд заключил, что сохранение права на меры социальной поддержки связывается с возникновением у гражданина права на страховую пенсию по старости безотносительно к основанию, в силу которого право на пенсию возникло; право на меры социальной поддержки должно равным образом сохраняться за всеми гражданами, посвятившими свою карьеру обучению детей в системе образования в сельской местности, поселках городского типа после возникновения у них права на страховую пенсию по старости даже тогда, когда она назначена ранее общеустановленного возраста. Здесь так же прослеживается принцип единства правового статуса при получении мер социальной поддержки.

Третье дело (Постановление от 07.04.2022 г. № 14-П) посвящено пределам ограничения права на социальное обеспечение в тех случаях, когда доставка пенсии за выслугу лет осуществляется путем зачисления ее на счет в кредитной организации получателя, который в течение длительного времени не снимает пенсионные поступления [6]. Необходимо отметить, как действующими в настоящее время ст.ст. 24 и 25 ФЗ «О страховых пенсиях» от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ [7], так и действовавшими в отношении заявителя ст.ст. 21 и 22 ФЗ «О трудовых пенсиях» [8] выплата пенсии подлежит приостановлению в случае неполучения ее в течение 6 месяцев подряд, а прекращению – по истечении 6 месяцев со дня ее приостановления. Заявитель по данному делу – гражданин П.М. Понеделков, получавший пенсию за выслугу лет на свой банковский счет, потерял паспорт и, как следствие, перестал обращаться в кассу банка за снятием пенсионных поступлений, рассчитывая на отсутствие рисков ее утраты и возможность ее накопления. В результате военный комиссариат, уполномоченный на перечисление военной пенсии, по прошествии 6 месяцев приостановил, а затем прекратил выплату по причине ее не востребоваемости. Заявитель получил новый паспорт через 10 лет, выплата пенсии по его обращению была восстановлена, а сумма невосстребованной пенсии была возмещена за последние 3 года. В возмещении пенсии за остальной (семи-летний) период правоприменительными органами власти ему было отказано. В жалобе, направленной в КС РФ, П.М. Понеделков указал на нарушение не только конституционного права на социальное обеспечение, но конституционного права на частную собственность, а также права на неприкосновенность частной жизни и личную тайну. Суд, осуществляя правовую оценку оспариваемых норм, подчеркнул необходимость обеспечения гражданину законодательством и правоприменительной практикой уверенности в стабильности его официально признанного статуса, возможность граждан беспрепятственного распоряжения своей пенсией как собственностью, важность поддержания надлежащего уровня материального достатка бывших военнослужащих, а также особую конструкцию правоотношений в сфере пенсионного обеспечения (когда у военнослужащего в отставке возникает право на получение пенсии за выслугу лет, а у государства в лице пенсионного органа – обязанность по ее пожизненной выплате). Суд, не найдя противоречий оспоренных норм ст.ст. 21 и 22 ФЗ «О трудовых пенсиях» с нормами Конституции РФ, тем не менее дал им толкование, состоящее в том, что «если доставка и получение пенсии производится через кредитную организацию (банк) путем зачисления сумм пенсии на счет (вклад) пенсионера, то возникновение факта ее длительного неполучения

пенсионером в принципе невозможно, поскольку... пенсия считается фактически полученной им вне зависимости от того, совершал ли он в отношении этих денежных средств какие-либо операции», иначе это приводило бы к необоснованным различиям в статусе пенсионеров в зависимости от способа распоряжения зачисленной в виде пенсии денежными суммами. В свою очередь, ч. 1 ст. 58 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 [9] была признана противоречащей Конституции РФ, поскольку приводила к не согласующемуся с конституционно значимыми целями ограничению права на социальное обеспечение, а именно: допускала лишение права на получение пенсии за период более 3 лет, предшествовавший ее восстановлению, при безосновательном приостановлении и прекращении ее выплаты. Суд указал, что правовое регулирование, определяющее порядок выплаты пенсии за прошлое время, должно учитывать обстоятельства, в связи с которыми право на пенсию было утрачено. В процессе разрешения дела Суд ссылаясь на принципы всеобщности, справедливости, равенства, правовой определенности, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, к принципу ведомственной ответственности за организацию государственного пенсионного обеспечения в зависимости от места службы. Необходимо отметить, что к настоящему моменту правовое регулирование рассмотренных спорных вопросов федеральным законодателем приведено в соответствие с правовыми позициями КС РФ [10].

Четвертое дело по жалобе гражданки И.В. Глущенко (Постановление от 04.10.2022 г. № 40-П) касается проблемы реализации пенсионных прав и субсидиарной ответственности государства в системе обязательного пенсионного страхования (далее – «ОПС») [11]. Так, в периоде работы заявительницы – гражданки И.В. Глущенко – медицинской сестрой в исправительной колонии (помощь оказывалась осужденным к лишению свободы лицам) имелись периоды, когда по результатам специальной оценки условий труда, признанных допустимыми, работодатель не начислял страховые взносы за вредность (по дополнительным тарифам в соответствии со ст. 428 НК РФ [12]). В результате у заявительницы не был сформирован требуемый специальный стаж для досрочного назначения пенсии по старости, в чем ей и было отказано. В результате сложилась ситуация, когда работник, окруженный обществом

лиц с криминальным прошлым, проработав в условиях риска причинения вреда здоровью и жизни, рассчитывавший на досрочный выход на пенсию, ее не получил, чем нарушено его право на пенсионное обеспечение, а также принцип равенства в пенсионных правах лиц, принадлежащих к одной категории. КС РФ пришел к выводу, что в правилах специальной оценки условий труда с осужденными применен инструментарий, не соответствующий специфике трудовой деятельности заявительницы, т.к. работа с осужденными не предполагает систематическое и непосредственное воздействие физических, химических, биологических вредных и опасных факторов (например, тяжесть, воздействующая на опорно-двигательный аппарат, функциональные системы организма работника и т.д.). Кроме того, Суд установил, что действующее правовое регулирование специальной оценки условий труда, когда законодателем не оговорены исключения из общих правил ее проведения при работе с осужденными в исправительных учреждениях, создало условия для признания таких условий труда допустимыми и повлекло неуплату работодателями страховых взносов по дополнительному тарифу, являющихся правовым основанием для исчисления специального страхового стажа для досрочного назначения пенсии по старости. Для оперативного решения проблемы Конституционный Суд РФ обязал федерального законодателя «в кратчайшие сроки внести необходимые изменения в действующее правовое регулирование», а работодателей – уплатить соответствующие страховые взносы за 2022 г., а также прибегнул к институту субсидиарной ответственности государства за надлежащее осуществление обязательного пенсионного страхования, обязав его перечислить в Пенсионный Фонд РФ не уплаченные с 01.01.2013 г. по 01.01.2022 г. взносы по указанным дополнительным тарифам (с 01.01.2023 г. действует Фонд социального и пенсионного страхования [13]).

И наконец, **пятое дело** по жалобе гражданина К.В. Воробьева (Постановление от 11.10.2022 г. № 42-П) касается вопроса уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в отсутствие гарантий получения при наступлении страхового случая страховой пенсии по старости лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой и зарегистрированных в качестве индивидуального предпринимателя и при этом получающих пенсию за выслугу лет [14]. Признав оспоренную норму неконституционной и обязав федерального законодателя внести соответствующие изменения в правовое регулирование, Конституционный Суд РФ снял обязанность по уплате страховых взносов на ОПС с индивидуальных предпринимателей из числа военных пенсионеров и приравнял их статус к статусу адвокатов – военных пенсионеров в системе обязательного пенсионного страхования (дело по жалобе

последних так же рассмотрено в Конституционном Суде РФ и разрешено в их пользу (Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.2020 г. № 5-П [15]). Суд указал, что «единство правового статуса лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой в системе ОПС, не предполагает возможности дифференциации правил определения размера и порядка уплаты ими страховых взносов» и применил к оценке оспариваемых норм правовые позиции, изложенные в своем Постановлении от 28.01.2020 г. № 5-П. Более того, Суд указал, что нет отличий правового статуса указанных выше категорий субъектов от иных категорий самостоятельно обеспечивающих себя работой лиц (арбитражные управляющие, нотариусы, занимающиеся частной практикой, и иные лица, занимающиеся частной практикой и не являющиеся индивидуальными предпринимателями). В аргументации своего решения КС РФ руководствовался принципами равенства и справедливости, правовой определенности нормативного регулирования, отдельно выделив такие важные положения, как гарантированность страхового обеспечения пенсией по старости и общность правового статуса лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой и получающих пенсию за выслугу лет в системе ОПС.

На основании вышеизложенного следует подчеркнуть, что для реализации социальных прав граждан правотворческим и правоприменительным органам следует придерживаться таких актуальных и значимых принципов, как:

- принцип справедливости и равенства;
- принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства;
- принцип правовой определенности;
- принцип разумной стабильности правового регулирования;
- принцип недопустимости произвольных изменений в действующую систему норм;
- принцип уважения человека труда;
- принцип единства правового статуса в правоотношениях по обязательному пенсионному страхованию и при получении мер социальной поддержки;
- принцип ведомственной ответственности за организацию государственного пенсионного обеспечения в зависимости от места службы;
- принцип соответствия ограничения права на социальное обеспечение конституционно значимым целям.

Это станет залогом достижения целей государственной социальной политики, ориентированной на исполнение положений обновленной Конституции РФ, касающихся реализации социальных прав граждан.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС Гарант.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. – 2020. – 16 марта.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2022 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 10 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий” в связи с жалобой гражданки И.И. Котловой» // Российская газета. – 2022. – 30 марта.
4. Закон РФ от 19.04.1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // Российская газета. – 1996. – 6 мая.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.05.2022 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 2 Закона Новосибирской области “О мерах социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг работников образования, проживающих и работающих в сельской местности, поселках городского типа на территории Новосибирской области” в связи с жалобой гражданки Т.В. Мельниковой» // Российская газета. – 2022. – 17 июня.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.04.2022 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 58 Закона Российской Федерации “О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей”, а также подпункта 1 пункта 1 статьи 21 и подпункта 2 пункта 1 статьи 22 Федерального закона “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина П.М. Понеделкова» // Российская газета. – 2022. – 27 апреля.
7. Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // Российская газета. – 2013. – 31 дек.; 2014. – 15 января.
8. Федеральный закон от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (не применяется за исключением некоторых случаев) // СПС Гарант.
9. Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. Ст. 328. – URL: <https://constitution.garant.ru/history/vedomosti/>
10. Федеральный закон от 29.12.2022 г. № 611-ФЗ «О внесении изменения в статью 58 Закона Российской Федерации “О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей”» // Российская газета. – 2023. – 10 янв.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.10.2022 г. № 40-П № По делу о проверке конституционности пункта 17 части 1 статьи 30 Федерального закона “О страховых пенсиях” и статей 12 и 13 Федерального закона “О специальной оценке условий труда” в связи с жалобой гражданки И.В. Глушенко» // Российская газета. – 2022. – 11 окт.
12. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.
13. Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2022. – 22 июл.
14. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.10.2022 г. № 42-П «По делу о проверке конституционности подпункта 2 пункта 1 статьи 6, пункта 2.2 статьи 22, пункта 1 статьи 28 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”, подпункта 2 пункта 1 статьи 419 Налогового кодекса Российской Федерации, части четвертой статьи 7 Закона Российской Федерации “О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей”, частей 2 и 3 статьи 8 и части 18 статьи 15 Федерального закона “О страховых пенсиях” в связи с жалобой гражданина К.В. Воробьева» // Российская газета. – 2022. – 31 окт.
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.01.2020 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 7 Закона Российской Федерации “О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах

уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей”, подпункта 2 пункта 1 статьи 6, пункта 2.2 статьи 22 и пункта 1 статьи 28 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”,

подпункта 2 пункта 1 статьи 419 Налогового кодекса Российской Федерации, а также частей 2 и 3 статьи 8, части 18 статьи 15 Федерального закона “О страховых пенсиях” в связи с жалобой гражданки О.В. Морозовой» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2020. – № 2.

Realization of the Right to Social Security in the Context of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation

Gadelshina L.I.
Russian New University (Moscow)

The article analyzes the problems of realization of the right to social security, identified by the results of the Russian Constitutional Court resolution of court cases on citizens' appeals about the violation of their constitutional rights over the past 2 years. It is concluded that in order to realize the citizens social rights, law enforcement agencies should adhere to the principle of legal certainty in legal regulation, the principle of justice and equality, the principle of unity of legal status in legal relations on mandatory pension insurance and when receiving social support measures, the subsidiary responsibility of the state in mandatory pension insurance, the principle of maintaining citizens' trust in the law and actions the state, the principle of social security, the principle of conformity of the right to social security restriction with constitutionally significant goals.

Key words: right to social security, principles of social security, constitutionality, social security, justice and equality, social support measures, social protection, unemployment

