

ТРУДОВОЕ ПРАВО И ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 349.3

РЕФОРМЫ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Reforms as the Russian Legislation Development Factor of Social Security in the Light of the RF Constitutional Court Decisions

М. Ю. Федорова – советник Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор (г. Санкт-Петербург)

M. Yu. Fedorova – Counselor of the RF Constitutional Law, Doctor of Law Sciences, Professor (Saint Petersburg)

Аннотация. На основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в статье анализируются общие требования к порядку проведения социальных реформ и их законодательной регламентации.

Based on the legal positions of the RF Constitutional Court, general requirements of social reforms' realization order and legislative regulation are analyzed in the article.

Ключевые слова: реформа, законодательство о социальном обеспечении, решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Reform, social security legislation, decisions of the RF Constitutional Court.

Реформы, осуществляемые в Российской Федерации в современных условиях, в той или иной мере затрагивают практически все стороны общественной жизни. В политической сфере они направлены на дальнейшее развитие базовых демократических институтов, в экономике – на совершенствование рыночных отношений, в социальной сфере – на достижение социального благополучия личности с учетом усиления ответственности самого гражданина за его жизнеобеспечение.

Наиболее болезненно обществом (в первую очередь отдельными категориями граждан, нуж-

дающихся в социальной защите) воспринимаются реформы в социальной сфере, а именно реформа жилищно-коммунального хозяйства, обуславливающая существенное увеличение расходов на оплату жилья и коммунальных услуг, пенсионная реформа, реформа социальных льгот и некоторые другие. Однако значительное влияние на состояние социальной сферы в целом и ее отдельных отраслей (в частности, социального обеспечения, здравоохранения, образования) оказывают и реформы, которые на первый взгляд имеют иную направленность (например, налоговая, муниципальная и ряд других).

Поскольку общественные отношения в сфере социального обеспечения не могут существовать вне правовой формы, законодательство (точнее, его изменение) выступает в качестве важнейшего инструмента соответствующих реформ. Не случайно любые реформы в системе социального обеспечения предполагают либо принятие новых законов, либо внесение кардинальных изменений и дополнений в действующие. Например, пенсионная реформа 2001 г. сопровождалась принятием пакета пенсионных законов¹, а реформа социальных льгот потребовала внесения изменений и дополнений в несколько десятков законодательных актов² (далее – Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ).

Таким образом, на сегодняшний день реформы являются одним из наиболее значимых факторов развития законодательства о социальном обеспечении. Причем такое развитие может иметь различные векторы, поскольку в процессе соответствующих изменений могут быть введены новые виды социального обеспечения (как это было, допустим, при реформировании системы социальной защиты граждан, имеющих детей, когда семьям, в которых родился второй ребенок, было предоставлено право на дополнительные меры государственной поддержки в форме материнского (семейного) капитала), но могут быть установлены и более жесткие условия возникновения права на те или иные социальные выплаты и услуги либо отменены ранее предоставлявшиеся льготы и т. п.

Во всех подобных ситуациях изменение законодательства, определяющего условия и нормы социального обеспечения, с неизбежностью влечет за собой изменение объема и содержания права граждан на социальное обеспечение применительно к соответствующим его видам.

В связи с этим возникает необходимость оценки допустимости подобных законодательных новелл, прежде всего, с точки зрения их соотношения с конституционными принципами и нормами.

В практике Конституционного Суда Российской Федерации значительный удельный вес имеют обращения граждан, в которых вопрос о проверке конституционности тех или иных положений социального законодательства ставится именно с точки зрения защиты прав, приобретенных до начала реформ³. Рассматривая такие обращения, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал целый ряд правовых позиций, имеющих принципиальное значение для дальнейшего развития социального законодательства.

Если реформа в самом общем виде понимается как преобразование, изменение, переустройство какой-либо стороны общественной жизни, не подрывающее основ существующей социально-политической структуры и общественного порядка⁴, следовательно, ее цели, равно как и порядок организации и проведения, не могут обуславливать ухудшение правового положения граждан как субъектов социально-обеспечительных правоотношений. Такой вывод основывается, в частности, на положениях части третьей статьи 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Однако социальные права в целом, и право на социальное обеспечение в том числе, отличаются значительной спецификой. Для их реализации государству, как обязанному субъекту, требуются финансовые и материальные ресурсы.

¹ См., напр.: *Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации* : федер. закон от 15 дек. 2001 г. № 167-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51, ст. 4832 ; *О трудовых пенсиях в Российской Федерации* : федер. закон от 17 дек. 2001 г. № 173-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ст. 4920 ; *О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации* : федер. закон от 15 дек. 2001 г. № 166-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 51, ст. 4831.

² См.: *О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* : федер. закон от 22 авг. 2004 г. № 122-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 35, ст. 3607.

³ См.: *Хохрякова О. С.* Защита приобретенных прав при изменении законодательства в социальной сфере // Соц. права и практика Конституц. Суда Рос. Федерации : материалы науч. конф. СПб. : Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та. 2008. С. 63.

⁴ См.: *Современный словарь по общественным наукам* / под ред. О. Г. Данильяна, Н. И. Панова. М. : Эксмо, 2005. С. 370.

При этом чаще всего реформы в сфере социального обеспечения обусловлены именно дефицитом ресурсов и необходимостью их более рационального расходования. Проблема дефицита ресурсов системы социального обеспечения, как известно, может быть решена двумя путями: увеличением налогового бремени либо ужесточением условий предоставления социальных выплат. Оба варианта чреваты неблагоприятными последствиями (в первом случае – снижением экономической активности, во втором – усилением риска социальных конфликтов). Следовательно, ответственность за поиск баланса экономических стимулов и социальных гарантий, эффективность его нормативного закрепления возлагается на законодателя. С учетом этого в судебной практике конституционного контроля таких стран, как Аргентина, Болгария, Венгрия, Германия, Италия, Казахстан, Литва, Норвегия, Польша, Словения, Хорватия, четко сформулирован вывод о наличии у законодателя достаточно широкой свободы усмотрения при регулировании социальных прав, а также о принципиальной допустимости отмены, ограничения или умаления приобретенных социальных прав⁵.

Следует также принимать во внимание, что применительно к различным видам социального обеспечения проблема реализации приобретенных прав в случае изменения законодательства имеет разные масштабы. Если речь идет о единовременных выплатах или пособиях, предоставляемых в течение непродолжительного времени, то по общему правилу изменение законодательства и социальные реформы не влияют на объем возникших прав. Другое дело такие виды социального обеспечения, формирование и (или) реализация права на которые происходит в течение длительного периода времени (например, пенсии, ежемесячные денежные компенсации в возмещение вреда здоровью, причиненного воздействием радиации вследствие чернобыльской катастрофы, жилищные субсидии для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера). В случае реформирования в этот период времени соответствующих подсистем социального обеспечения условия реализации таких прав могут быть изменены законодателем, но такие изменения не могут распространяться на тех граждан, у которых права возникли до внесения

в законодательство соответствующих изменений и их вступления в силу.

Впервые правовая позиция относительно реализации приобретенных социальных прав в условиях реформирования законодательства была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 24 мая 2001 г. № 8-П⁶ применительно к жилищным субсидиям для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Проблема, поставленная в жалобах заявителей, заключалась в том, что Федеральным законом от 25 июля 1998 г. № 131-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» было предусмотрено, что право на такие субсидии возникает при наличии 15 лет стажа работы или проживания в северных территориях, в то время как по ранее действовавшему законодательству соответствующие цензы составляли 10 лет. Заявители, проработавшие в указанных регионах более 10 лет, выехали на постоянное место жительства в другие субъекты Российской Федерации, где были поставлены на очередь для улучшения жилищных условий. Однако после введения в действия оспариваемого закона они были исключены из очереди.

Признавая оспариваемые положения противоречащими Конституции, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что изменение законодателем ранее установленных условий предоставления жилищных субсидий должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности, в частности, посредством установления временного регулирования, в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям, в том числе при решении вопроса о выборе места жительства и работы.

Впоследствии данная правовая позиция была воспринята законодателем при определении

⁵ См.: *Вопросы отмены приобретенных социальных прав в современной зарубежной судебной практике конституционного контроля* // Зарубеж. практика конституц. контроля. 2000. Вып. 47. С. 6–7.

⁶ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2001. № 22, ст. 2276.

принципов осуществления реформы социальных льгот и, по существу, воспроизведена в преамбуле и ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Указанная реформа проводилась в целях совершенствования разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и предусматривала замену ранее предоставлявшихся в натуральной форме льгот денежными компенсациями («монетизацию» льгот). Ряд полномочий в социальной сфере был передан от федеральных органов государственной власти к органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, на которые была возложена обязанность при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств.

Кроме того, был установлен прямой запрет уменьшения совокупного объема финансирования соответствующих льгот и выплат, а также снижения размеров и ухудшения условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявших-

ся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 г.

Правовая позиция, выраженная Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 24 мая 2001 г. № 8-П и имеющая общий характер, в дальнейшем получила свое развитие применительно к другим видам материального и социального обеспечения различных категорий граждан (в том числе жилищного обеспечения инвалидов-чернобыльцев, военнослужащих)⁷.

Таким образом, в решениях Конституционного Суда РФ были сформулированы общие требования к порядку проведения социальных реформ и их законодательной регламентации, которые должны учитываться законодателем в целях обеспечения реализации ранее приобретенных социальных прав при одновременном достижении баланса частных и публичных интересов. Не отрицая возможности внесения в законодательство изменений, в том числе связанных с ужесточением условий и норм предоставления тех или иных социальных выплат и услуг, Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что такие изменения должны иметь под собой основания (экономические и правовые) и осуществляться в наименее ограничительном порядке (с установлением переходного периода и возможностью реализации прав, приобретенных по ранее действовавшему регулированию).

⁷ См., напр.: *По делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»* (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатковского городского суда Курской области и жалобами граждан А. В. Жестикова и П. У. Мягчило : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 10 нояб. 2009 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48, ст. 5866 ; *По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан* : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 5 апр. 2007 г. № 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 15, ст. 1820 и др.