

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И  
РФОРМИРОВАНИЕ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 2 курса 261 группы  
по направлению 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета

**МЕЖОННОВОЙ АНАСТАСИИ ЮРЬЕВНЫ**

Научный руководитель  
доцент, к.ю.н.

\_\_\_\_\_

В.Б. Сычев

Заведующий кафедрой  
конституционного и  
муниципального права  
д.ю.н., профессор

\_\_\_\_\_

Г.Н. Комкова

Саратов 2020

## **Введение**

**Актуальность темы исследования.** Социальное обеспечение в государственно организованном обществе - это область сплетения жизненно важных интересов граждан, отношений собственности и распределения правовых приемов и способов их регулирования, социальной политики государства и социально-экономических прав человека.

Текущее законодательство в области пенсионного и социального обеспечения нельзя назвать с точки зрения юридической техники отвечающим современным стандартам. При этом нормативные акты о пенсионном обеспечении нуждаются в систематизации, а для этого требуется выявление и устранение противоречий в них.

Формирование в соответствии с конституционными принципами систематизированного законодательства о пенсионном обеспечении, адекватного новым отношениям собственности, рыночной системе производства, распределения и потребления представляется весьма актуальным с точки зрения реализации.

**Степень разработанности темы исследования.** Данную проблему исследовали ученые-экономисты: Д.Кейнс, А.Маршалл, К.Маркс, В.Петти, Д.Рикардо, А.Смит, М.Фридмен и др. Тенденции и проблемы системы пенсионного обеспечения нашли отражение в работах Е.Г.Азаровой, А.Аникеевой, С.А.Афанасьева, А.Берга и др. Проблематику различных направлений реформ в социальной сфере изучали такие ученые юристы как Ю.С.Адушкин, З.А.Багишаев, М.В.Баглай, К.С.Бельский, А.Е.Козлов, Е.И.Козлова, О.Е.Кутафин, В.М.Манохин, Ю.А.Тихомиров и другие.

**Целью** данной магистерской работы является комплексное исследование состояния основных направлений и реформирования системы пенсионного обеспечения в аспекте реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение.

В соответствии с целью магистерской работы ставятся следующие **задачи**:

- раскрыть объем и содержание понятия государственного социального обеспечения;

- выявить взаимосвязь и соотношение понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение»;

- проанализировать механизм реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение;

- рассмотреть реализацию пенсионной реформы в историческом аспекте;

- показать историю развития и совершенствования пенсионного законодательства в России;

- обозначить конституционные принципы пенсионной системы и их необходимость для пенсионного законодательства;

- определить перспективы реформирования системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации.

**Объектом** исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере конституционного права на социальное обеспечение и реализации пенсионных реформ.

**Предметом** исследования являются правовые нормы, закрепляющие и регламентирующие конституционное право на социальное обеспечение.

**Методологическая основа работы.** Магистерская работа выполнена с использованием общеправового диалектического метода, общенаучных методов абстрагирования и обобщения, аналогии и сравнения, анализа и синтеза, а также формально-юридического и сравнительно-правового методов.

**Научная новизна настоящего научного исследования** состоит в конституционно-правовом подходе к решению исследуемых проблем:

- сформировано понятие «государственное социальное обеспечение»;

- выявлена взаимосвязь и соотношение понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение»;

- сформировано понятие «конституционно-правовой механизм реализации права граждан на социальное обеспечение»;

- выявлена актуальность осуществления деятельности НКО в социальной сфере;

- представлена концепция системы пенсионного обеспечения для России в период перехода к рынку;

- проведен анализ реформы пенсионного законодательства в части «плавного» повышения пенсионного возраста;

- предложено закрепление в законодательстве РФ новых принципов пенсионной системы;

- обозначены перспективы развития пенсионного законодательства РФ;

#### **Положении, выносимые на защиту:**

- предлагается рассматривать социальную защиту как основной элемент конституционного принципа, характеризующего Российскую Федерацию как социальное государство ввиду того, что понятие «социальная защита» шире и включает в себя понятие «социальное обеспечение»;

- под государственным социальным обеспечением следует понимать один из способов распределения части валового внутреннего продукта путем предоставления гражданам материальных благ в целях выравнивания их личных доходов и поддержания полноценного социального статуса в случаях наступления социальных рисков за счет средств целевых финансовых источников в объеме и на условиях, закрепленных законодательно;

- под конституционно-правовым механизмом реализации права на социальное обеспечение необходимо понимать систему средств и условий, гарантирующих предоставление социального обеспечения тем, кто в нем нуждается при достижении определенного возраста, в случае болезни, инвалидности и в иных случаях, установленных законом;

- в качестве внесудебного органа защиты прав граждан в сфере социального обеспечения следует выделить НКО, в том числе СОНКО. Последние при разумном регулировании и обязательной регламентации способны увеличить социально-экономический эффект социальной политики;

- предлагается закрепить в законодательстве следующие конституционно-правовые принципы формирования системы пенсионного обеспечения: принцип всеобщности пенсионного обеспечения, принцип справедливости пенсионного обеспечения, принцип солидарности поколений, принцип регулярной индексации пенсий;

- необходимо систематизировать законодательство о социальном обеспечении, а также устранить противоречия в наименованиях и терминологии действующих нормативно-правовых актов в социальной сфере;

**Теоретическая значимость работы** заключается в возможности ее использования для научных исследований в сфере конституционного права на социальное обеспечение и реформирования пенсионной системы.

**Практическая значимость работы** заключается в возможности ее использования для совершенствования законодательства и правоприменительной практики в сфере конституционного права на социальное обеспечение и реформирования пенсионной системы.

**Структура работы.** Магистерская работа состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения, списка использованных источников.

### **Основное содержание работы**

**В Главе 1 выпускной работы «Государственное социальное обеспечение: понятие и механизм реализации права граждан на социальное обеспечение» параграф 1.1** посвящен исследованию понятия государственного социального обеспечения. Конституция РФ провозглашает Российскую Федерацию в качестве социального государства и закрепляет за каждым гражданином право на социальное обеспечение. Вместе с тем законодательство РФ не содержит однозначного содержания таких категорий как «социальная защита», «социальное обеспечение».

Проанализировав международное законодательство и Основной Закон РФ следует сделать вывод, что, во-первых, социальная защита и социальное обеспечение – все же различные категории и, во-вторых, социальная защита

может иметь своим объектом и общественные отношения, не связанные с социальным обеспечением. Следовательно, категория «социальная защита» шире и включает в себя «социальное обеспечение».

Представляется возможным сформулировать следующее определение государственного социального обеспечения – это один из способов распределения части валового внутреннего продукта путем предоставления гражданам материальных благ в целях выравнивания их личных доходов и поддержания полноценного социального статуса в случаях наступления социальных рисков за счет средств целевых финансовых источников в объеме и на условиях, закрепленных законодательно.

**В параграфе 1.2 Главы 1** рассматривается механизм реализации права на социальное обеспечение. В Основном Законе Российской Федерации закрепляются права и свободы человека, провозглашаются гарантии их защиты, однако механизм их осуществления не определяется.

Под конституционно-правовым механизмом реализации права на социальное обеспечение необходимо понимать систему средств и условий, гарантирующих предоставление социального обеспечения тем, кто в нем нуждается при достижении определенного возраста, в случае болезни, инвалидности и в иных случаях, установленных законом.

К элементам указанного механизма относятся: конституционные нормы; правомерная деятельность субъектов прав человека и гражданина; гарантии (общие, специальные (юридические)); процедуры; ответственность; контроль; политика.

Сутью механизма реализации права на социальное обеспечение является судебная защита субъективного права на его получение, на достойную жизнь. Однако, современные реалии характеризуются внедрением частного - государственных начал. Дополнительным институтом защиты права на социальное обеспечение могут стать внесудебные способы защиты социальных прав граждан. Так, в качестве внесудебного органа защиты прав граждан в сфере социального обеспечения, выделяются НКО, в том числе СОНКО.

**В Главе 2 «Становление и развитие пенсионного законодательства в РФ» параграф 2.1** посвящен развитию пенсионного обеспечения в дореволюционный период. Дореволюционное пенсионное законодательство относилось к разряду служебных наград и распространялось на служивых людей. Известны две формы обеспечения служивых людей, это кормления и поместная система. В 1555 г. Указом Ивана Грозного были отменены кормления, введен денежный сбор, именуемый наместничьим откупным оброком.

Начало пенсионному обеспечению в России было положено в XVIII в. в период царствования Петра Великого. Соответствующие положения появились в Морском уставе и Табеле о рангах.

Подлинное пенсионное страхование появилось в России в 1890-е гг. Пенсионно-страховые кассы были построены на строго научных началах страхования жизни.

Пенсии получали лишь небольшое число подданных, в основном это были государственные служащие. Что же касалось рабочих, крестьян, ремесленников, то они практически выпадали из сферы социальной заботы государства.

**В параграфе 2.2 Главы 2** автор исследует развитие пенсионного обеспечения в советский период. В 1956 г. вступил в силу Закон СССР от 14.07.1956 «О государственных пенсиях». Законодательно были введены пенсии по старости, по инвалидности и в случае потери кормильца.

Советское законодательство заложило основы для развития современной пенсионной системы. Некоторые нормы законодательства советского периода мы находим и в современных нормативных правовых актах, однако имеются существенные особенности.

**В Главе 3 «Реализация конституционного права граждан на пенсионное обеспечение в условиях перехода к рыночной экономике» параграф 3.1** посвящен развитию пенсионного законодательства в современный период. В соответствии со ст. 8 Закона РСФСР от 20.11.1990 «О государственных пенсиях в РСФСР» выплата пенсий стала осуществляться за счет средств Пенсионного фонда РСФСР. Были установлены следующие виды

пенсий: по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, социальная. Страховые взносы определялись по соответствующему закону в процентах к оплате труда. В страховой стаж включались периоды повышения работником своей квалификации, в том числе обучение в аспирантуре и докторантуре.

В декабре 2001 г. принимается пакет законов: Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»; Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

С 01.01.2015 введены в действие новые пенсионные федеральные законы. Пенсия состоит из трех частей: страховой пенсии; накопительной пенсии; фиксированной выплаты. По-прежнему при расчете пенсии учитываются некоторые нестраховые периоды (служба в армии по призыву, уход за детьми и т.п.), а также стимулируется выход на пенсию в возрасте, превышающем необходимый для получения пенсии. Кроме того, с 5 до 15 лет увеличен страховой стаж, необходимый для получения права на пенсию; ограничено годовое значение индивидуального пенсионного коэффициента до 10.

23 мая 2016 г. были внесены поправки в ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ», в соответствии с которыми был введен механизм плавного (6 месяцев с 1 января каждого года) увеличения стажа государственной гражданской службы и муниципальной службы для назначения пенсии за выслугу лет с 15 до 20 лет за период с 2017 до 2025 г. Повышение общеустановленного пенсионного возраста было реализовано в 2018 г. принятием ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий».

**В параграфе 3.2 Главы 3** изучаются конституционные принципы пенсионной системы РФ. Принципы – неотъемлемая часть каждой отрасли права, призванная отражать ее правовую природу и социальное назначение.

Конституцией РФ каждому гражданину страны гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. В соответствии с ч. 1 ст. 39 Конституции РФ государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Вышеперечисленные положения позволяют выделить принципы законности и всеобщности пенсионного обеспечения.

Иные принципы пенсионного обеспечения в РФ в настоящее время не закреплены ни в Конституции РФ, ни в законодательных актах, регламентирующих соответствующие правоотношения. Отдельные принципы закреплены применительно к различным правовым сферам, включаемым в институт пенсионного обеспечения.

В соответствии с проектом Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» предлагается дополнить ст. 75 Конституции РФ частью 6 следующего содержания: «В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также регулярно осуществляется индексация размера пенсий в порядке, установленном федеральным законом». Представляется, что нормативно-правовое закрепление принципов пенсионного обеспечения является актуальным и необходимым. При этом необходимо изменить вышеуказанную формулировку проекта статьи с целью устранения эффекта незавершенности процесса формирования пенсионной системы.

**В параграфе 3.3 Главы 3** исследуются перспективы развития законодательства о пенсионном обеспечении. Провозглашая Россию социальным государством, государство оказывает реальную помощь и поддержку тем слоям населения, которые столкнулись с определенными жизненными трудностями. Однако чтобы получить эту поддержку, зачастую гражданам приходится искать в сотнях нормативных актов решение своей

проблемы и сведения о том, как привлечь к этому решению государственные органы.

В эти моменты особенно остро встает вопрос о необходимости кодификации социального, в том числе и пенсионного законодательства. При этом нормативные акты о пенсионном обеспечении нуждаются в выявлении и устранении противоречий в них, в противном случае систематизация последних не представляется возможной. Первые шаги, которые должны быть предприняты в целях систематизации терминологии нормативно-правовых актов о пенсионном обеспечении – это приведение их наименований в соответствие частям пенсионной системы.

В связи с этим, возникает необходимость принятия единого основополагающего акта, регулирующего правоотношения в социальной сфере. Причем такой акт должен не только собрать воедино многочисленные нормы о правах граждан в социальной сфере, но и определить структуру общественных отношений в этой сфере, место в ней социального и пенсионного обеспечения, сформулировать основы социальной политики.

### **Заключение**

Институт пенсионного обеспечения прошел сложный и долгий путь развития, поэтому исследование данной формы социального обеспечения необходимо осуществлять в тесной взаимосвязи с историческим закреплением, его становлением и развитием на протяжении всего исторического периода развития.

В настоящей магистерской работе можно выделить основные этапы развития законодательства о пенсионном обеспечении:

- первый этап – до 1917 г. (период введения пенсионного обеспечения);
- второй этап – до 1956 г. (период возникновения пенсионного обеспечения по условиям труда и за выслугу лет для отдельных категорий работников);

– третий этап – вторая половина 1956 г. – 1990 г. (период становления пенсионного обеспечения, связан с систематизацией законодательства в данной сфере);

– четвертый этап – 1990 г. – настоящее время (период реализации права граждан на пенсионное обеспечение в условиях перехода к рыночной экономике).

Социальное, в том числе и пенсионное обеспечение всегда занимало и занимает одно из ключевых, определяющих мест в жизни общества и государства. Оно непосредственно зависит от развития экономики и теснейшим образом связано с политикой и социальным благополучием людей труда и неработающих слоев населения.

Конституция РФ провозглашает Российскую Федерацию в качестве социального государства и закрепляет за каждым гражданином право на социальное обеспечение. Вместе с тем законодательство РФ не содержит однозначного содержания таких категорий как «социальная защита», «социальное обеспечение», «механизм реализации права на социальное обеспечение», без чего представляется невозможным дальнейшее построение эффективной системы государственного социального обеспечения граждан, а значит и реализация их прав на получение поддержки государства в случае наступления трудных жизненных обстоятельств.

Сегодня в стране грядут изменения, затрагивающие в том числе социальную и пенсионную сферы. Так, Законом РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» предлагается дополнить ст. 75 Конституции РФ частью 6 следующего содержания: «В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также регулярно осуществляется индексация размера пенсий в порядке, установленном федеральным законом». Представляется, что нормативно-правовое закрепление принципов пенсионного обеспечения

является актуальным и необходимым. При этом необходимо изменить вышеуказанную формулировку проекта статьи с целью устранения эффекта незавершенности процесса формирования пенсионной системы.

В настоящее время, в Российской Федерации существует бесчисленное множество законов, регулирующих социальное, в том числе и пенсионное обеспечение, что создает определенные трудности при мониторинге законодательства рядовым гражданином. Кроме того, заявленные наименования и терминология далеко не всех нормативно-правовых актов, соответствуют реальному объему регулирования.

На основании анализа нормативного и теоретического материала, рассмотренного в рамках данного исследования, представляется возможным сделать вывод о том, что современное законодательство о социальном обеспечении, в том числе пенсионном, содержит противоречия и пробелы. Проблемные вопросы терминологии в пенсионном обеспечении требуют разрешения. Указанные недостатки снижают эффективность правового регулирования и затрудняют правоприменительную практику. Первые шаги, которые должны быть предприняты в целях систематизации терминологии нормативно-правовых актов о пенсионном обеспечении – это приведение их наименований в соответствие частям пенсионной системы.

В связи с этим нормативно-правовые акты о пенсионном обеспечении нуждаются в выявлении и устранении противоречий в них в целях дальнейшего осуществления систематизации, кодификации пенсионного законодательства РФ.