

# Социальные права: юридико-догматическая интерпретация в практике органов конституционного контроля

*Н. В. Варламова*

**Для цитирования:** Варламова Н. В. Социальные права: юридико-догматическая интерпретация в практике органов конституционного контроля // Правоведение. 2024. Т. 68, № 4. С. 551–574. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2024.405>

В отличие от прав личных и политических социальные права выражают притязания не на индивидуальную свободу, а на социальную защиту — предоставление социальных благ, услуг и выплат, обеспечиваемое за счет перераспределительной политики государства, и потому не могут рассматриваться как естественные и неотчуждаемые; претендовать на них можно лишь в той мере, в какой это установлено законом. Социальные права призваны обеспечивать фактические возможности пользоваться личными и политическими правами. Они обосновываются нравственными соображениями и выводятся из четырех базовых притязаний, лежащих в основе личных прав, — на свободу, уважение человеческого достоинства, равенство и безопасность, каждое из которых в их рамках получает свои материальные гарантии. Социальные права обладают весьма специфической юстициабельностью, которая в основном сводится к возможности оспаривания в органах конституционного контроля положений законодательства, не соответствующих выраженным в них принципам и требованиям. Осуществляя конституционный контроль, конституционные суды обычно опираются не только на собственно социальные права, но и на личные и политические права, а также на общеправовые принципы равноправия, правовой определенности, соразмерности и склонны предоставлять законодателю широкую свободу усмотрения. Даже когда органы конституционного контроля признают те или иные положения социального законодательства неконституционными, они, как правило, не объявляют их недействующими, поскольку иначе пользование социальными правами вообще оказывается невозможным. Конституционные суды обычно лишь предписывают законодателю устранить выявленные нарушения, оставляя за ним выбор способа, каким это будет сделано. Таким образом, содержание социальных прав достаточно неопределенно, оно весьма «подвижно», «ситуативно» и находится в постоянной эволюции, обусловленной множеством политических, экономических, демографических, социокультурных факторов. Поэтому юридико-догматическая категоризация содержания социальных прав вряд ли возможна как на доктринальном уровне, так и в практике органов конституционного контроля. Применительно к социальным правам речь может идти лишь о формировании общих подходов к обоснованию оправданности тех или иных притязаний, надлежащих способов, форм и пределов их обеспечения.

*Ключевые слова:* права человека, социальные права, конституционный суд, конституционный контроль, юстициабельность.

## Введение

В юридической доктрине едва ли не общепризнан так называемый открытый характер прав человека, которые в конституционных и международно-правовых актах всегда формулируются в крайне общих, абстрактных терминах, а свое

---

*Варламова Наталия Владимировна* — канд. юрид. наук, доц., Институт государства и права РАН, Российская Федерация, 119019, Москва, ул. Знаменка, 10; <https://orcid.org/0000-0002-0968-3296>, [varlam\\_n@list.ru](mailto:varlam_n@list.ru)

конкретное содержание обретают только в процессе судебного толкования и применения. Юридико-догматическая интерпретация прав человека в связи с этим должна основываться на анализе не столько закрепляющих их нормативных предписаний, сколько судебных решений, посредством которых они защищаются, и прежде всего решений органов конституционного контроля. Они, в свою очередь, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС РФ), стремятся «избежать нежелательного разрыва юрисдикционной и академической трактовок одних и тех же правовых явлений»<sup>1</sup>. Применительно к правам человека это достигается посредством постоянного взаимобогащения их теоретических интерпретаций и практики их обеспечения.

Судебная конкретизация содержания прав человека базируется на специально выработанных подходах и принципах толкования, как правило, выходящих за рамки юридико-догматического анализа нормативных текстов. Эти подходы и принципы толкования обуславливаются юридической природой прав человека и, следовательно, могут различаться в зависимости от их видов. В частности, в практике органов конституционного контроля сложились специфические подходы, используемые для конкретизации содержания социальных прав и соответствующих обязательств государства по их обеспечению. Их рассмотрению и посвящена статья.

Предметом исследования в основном была практика КС РФ и Федерального конституционного суда Германии (далее — ФКС Германии). Выбор последнего объясняется тем, что это один из наиболее авторитетных в мире органов конституционного контроля, решения которого, в том числе и в сфере защиты социальных прав, оказали существенное влияние на развитие конституционно-правовой доктрины и практики конституционного контроля в различных странах. Многие его решения рассматриваются другими конституционными судами как эталонные.

В статье не преследовалась цель сравнительного анализа позиций КС РФ, ФКС Германии и других органов конституционного контроля; они приводятся в качестве примеров подходов, используемых для концептуализации социальных прав. Достаточно подробное цитирование решений призвано продемонстрировать логику, которой следуют органы конституционного контроля.

## 1. Основания социальных прав

Формирование социальных прав — активное заявление притязаний на предоставление гражданам социальных услуг и помощи со стороны государства и общества и их доктринальное обоснование — принято относить к концу XIX — началу XX в. К середине XX в. социальные права были конституционно признаны в большинстве стран мира и тогда же утвердились в виде международных стандартов. Они знаменовали переход от классического либерализма XVII–XVIII вв. к современной социально-правовой государственности.

При этом если личные и политические права имеют своей основой естественно присущую человеку свободу, выражают, конкретизируют и гарантируют

---

<sup>1</sup> Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации). Одобрено решением Конституционного Суда Российской Федерации от 19 октября 2021 г. СПб., 2021. С. 7 // Конституционный Суд Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/default.aspx> (дата обращения: 15.08.2024).

ее, то основания социальных прав<sup>2</sup> неочевидны («пестры и противоречивы»<sup>3</sup>), что подчас порождает сомнения в том, что они являются полноценными субъективными правами, а не просто заявлениями государства о своих намерениях и программах<sup>4</sup>.

В самом общем виде можно сказать, что личные и политические права обеспечивают формальные гарантии свободы, а социальные права — фактические (материальные) возможности пользоваться ими. Эта идея прекрасно выражена в Конституции Италии, прямо предусматривающей обязанность государства устранять препятствия экономического или социального характера, которые ограничивают свободу и равенство граждан и мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны (ч. 2 ст. 3).

В конечном счете, все социальные права выводятся из четырех базовых привязаний, лежащих в основе личных прав, — на свободу, уважение человеческого достоинства, равенство и безопасность, каждое из которых должно получить в их рамках материальные гарантии. Формальная свобода, предполагающая лишь защиту от посягательства на нее со стороны других лиц и самого государства, для многих оказывается «лишенной содержания»: для безработного бесполезна свобода профессиональной деятельности; свобода получения образования значима лишь для тех, кто обладает для этого необходимыми средствами; гарантии права собственности важны только для собственников; неприкосновенность жилища — для тех, кто им обладает<sup>5</sup>. Чтобы эти и другие свободы могли стать реальными для всех, необходима специальная государственная политика, предполагающая целый комплекс мероприятий в области труда, здравоохранения, образования, культуры, социального страхования и т. п., направленная на предоставление возможности пользоваться соответствующими благами.

Реализация такой политики означает формирование социальной государственности. Данное ее качество в современных условиях обычно получает конституционное закрепление в виде как общего принципа социального государства и соответствующих направлений его деятельности, так и перечня социальных прав. Наиболее общее из последних — право на достойный уровень жизни, выводимое из права каждого на уважение его человеческого достоинства, — по сути, интегрированно выражает все их. Хотя изначальное понимание требования уважения достоинства человека сводилось лишь к запрету бесчеловечного и унижающего обращения и конституционные положения современных государств обычно прямо не распространяют обязанность уважения достоинства человека на удовлетворение его основных материальных и духовных потребностей<sup>6</sup>, конституционные суды исходят именно из этого.

---

<sup>2</sup> Термин «социальные права» является более корректным, поскольку права экономические и культурные по содержанию и сферам реализации по своей юридической природе могут быть как личными (право собственности, свобода труда и иной экономической деятельности, свобода творчества и т. п.), так и социальными в обозначенном выше смысле (право на заработную плату не ниже установленного минимального размера, право на социальное обеспечение, право на образование и т. п.).

<sup>3</sup> *Шайо А.* Возможности конституционного контроля в сфере социальных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61). С. 40.

<sup>4</sup> См., напр.: *Арановский К., Князев С., Хохлов Е.* О правах человека и социальных правах // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4 (89). С. 77.

<sup>5</sup> *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ / пер. с нем. Е. А. Сидоровой; ред. и вступ. ст. Н. А. Сидорова. М.: Юрид. лит., 1981. С. 112.

<sup>6</sup> См.: *Шайо А.* Возможности конституционного контроля в сфере социальных прав. С. 40.

По мнению КС РФ, провозглашение России социальным государством (ч. 1 ст. 7 Конституции Российской Федерации (далее — Конституции РФ)) обуславливает обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, и если в силу возраста, состояния здоровья, по другим не зависящим от него причинам человек не может трудиться и не имеет дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье, он вправе рассчитывать на получение материальной поддержки от государства и общества<sup>7</sup>. Данные предписания Конституции РФ, взятые совместно с положениями ее ст. 2 и ч. 1 ст. 21, предопределяют юридическую меру притязаний индивидов, не имеющих возможности в силу объективных обстоятельств самостоятельно достичь материального благополучия, на гарантирование материальной обеспеченности на уровне, необходимом для удовлетворения основных жизненных потребностей, и предполагают установление надлежащего нормативного механизма их удовлетворения — сообразно экономическим возможностям общества на данном этапе его развития<sup>8</sup>.

ФКС Германии считает заботу о нуждающихся одной из самоочевидных обязанностей социального государства (абз. 1 ст. 20 Основного закона), что предполагает социальную помощь согражданам, которые ограничены в личностном и социальном развитии из-за физических или психических недостатков и не в состоянии обеспечить себя. Государство должно гарантировать им минимальные условия для достойного существования и стремиться интегрировать их в общество, насколько это возможно, а также способствовать тому, чтобы они получали надлежащий уход в семье или со стороны третьих лиц<sup>9</sup>.

На международном уровне право на достойный уровень жизни было провозглашено во Всеобщей декларации прав человека<sup>10</sup> (ст. 22, п. 1 ст. 25), а затем в Международном пакте о социальных, экономических и культурных правах от 16 декабря 1966 г.<sup>11</sup> (п. 1 ст. 11). В международно-правовых и конституционных актах оно было развернуто в обширный каталог социальных прав.

В отличие от личных и политических прав, выражающих формальное равенство в свободе, социальные права направлены на обеспечение фактического, содержательного равенства. Безусловно, речь не идет об абсолютном уравнивании социального и имущественного положения, уровня потребления материальных благ. Обеспечение содержательного равенства означает лишь политику государства, направленную на корректировку чрезмерных проявлений фактического неравенства, опять-таки с целью обеспечения всем достойного существования, как в имущественном, так и в социально-психологическом отношении.

---

<sup>7</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 1997 г. № 20-П (абз. 3 п. 2 мотивировочной части) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5878; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 г. № 17-О (абз. 2 п. 2 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1479.

<sup>8</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 г. № 17-О (абз. 4 п. 2 мотивировочной части).

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluß, des Ersten Senats vom 18. Juni 1975 — 1 BvL 4/74 -, Rn. 44 // Das Fallrecht. URL: <https://www.servat.unibe.ch/DFR/bv040121.html> (дата обращения: 17.04.2024). — В дальнейшем Федеральный конституционный суд неизменно следовал данной позиции (см., напр.: BVerfG, Beschluß, des Zweiten Senats vom 24. Mai 1977 — 2 BvL 988/75 -, Rn. 69 // Das Fallrecht. URL: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv044353.html> (дата обращения: 17.04.2024)).

<sup>10</sup> Принята Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Организация Объединенных Наций. Декларации. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml) (дата обращения: 15.08.2024).

<sup>11</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

По мнению В. В. Лапаевой, это должно быть «равенство, откорректированное с таким учетом социальных и биологических различий субъектов права, чтобы обеспечить для них равенство возможностей в использовании своих прав»<sup>12</sup>. С. Фредман полагает, что содержательное равенство — это многомерное понятие, которое, помимо равенства возможностей, предполагает еще и равенство результатов (реального социального положения, «равного достоинства»), достигаемое в том числе посредством неравного обращения («позитивной дискриминации»), особой защиты исторически уязвимых и стигматизируемых групп, преодоления социальных предрассудков и негативных стереотипов, социальной и политической инклюзии<sup>13</sup>. Личные права призваны гарантировать формальную безопасность человека, защиту от необоснованного вторжения в его свободу. Социальные права направлены на обеспечение социальной безопасности как индивидуальной — посредством предоставления гарантий от социальных рисков, так и общества в целом — за счет предотвращения и минимизации острых социальных конфликтов, возникающих на почве неравного распределения социальных благ<sup>14</sup>. Таким образом, предоставление социальных прав обусловливается политической целесообразностью; они способствуют социальному сплочению, а отсюда и государственной интеграции общества<sup>15</sup>.

Но все же прежде всего социальные права всегда обосновывались нравственными соображениями. Такой позиции придерживались российские дореволюционные ученые<sup>16</sup>. Русская Православная Церковь в «Основах учения о достоинстве, свободе и правах человека» указывает на необходимость придания «ясного нравственного измерения» социальным и экономическим правам, назначение которых «заключается в том, чтобы предотвратить конфронтационное расслоение в обществе. Такое расслоение противно заповеди любви к ближнему. Оно создает условия для нравственной деградации общества и личности, порождает отчуждение людей друг от друга, нарушает принцип справедливости» (IV. 8)<sup>17</sup>. По мнению КС РФ, «все проявления социальной солидарности, включая конституционно обусловленные требования, предъявляемые к правовой политике в социальной сфере, в том числе касающиеся механизмов социальной защиты», проникнуты моральными ценностями добра и справедливости<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Лапаева В. В.: 1) Содержание формального принципа правового равенства // Права человека и современное государственно-правовое развитие / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов. М.: Ин-т государства и права РАН, 2007. С. 144; 2) Правовой принцип формального равенства // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 77.

<sup>13</sup> См.: Фредман С. Возвращаясь к вопросу о содержательном равенстве // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 1 (116). С. 37–63.

<sup>14</sup> См., напр.: Арановский К., Князев С., Хохлов Е. О правах человека и социальных правах. С. 63, 85.

<sup>15</sup> См., напр.: Штайнер У. Социальное государство без социальных прав. Реальная ситуация важнее обещаний и деклараций // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 4 (77). С. 119.

<sup>16</sup> См., напр.: Соловьев В. С. Владимир Святой и Христианское Государство // Соловьев В. С. Собрание сочинений: в 12 т. Т. 11. Брюссель: Жизнь с Богом, 1966–1969. С. 133; О праве на существование: Социально-философские этюды П. И. Новгородцева, профессора Московского университета, и И. А. Покровского, профессора Санкт-Петербургского университета. СПб.; М: Изд. Т-ва М. О. Вольф, 1911.

<sup>17</sup> Основы учения Русской Православной Церкви о достоинстве, свободе и правах человека от 26 июня 2008 г. // Русская Православная Церковь. Официальный сайт Московского Патриархата. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/428616.html> (дата обращения: 15.08.2024).

<sup>18</sup> Актуальные конституционно-правовые аспекты обеспечения экономической, политической и социальной солидарности: к 30-летию Конституции Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2020–2023 годов). Одобрено решением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2023 г. СПб., 2023. С. 43 // Конституционный Суд

Вместе с тем нравственные основания социальных прав у ряда исследователей порождают сомнения в их собственно правовом характере<sup>19</sup>. «Социальные права, — полагают К. Арановский, С. Князев и Е. Хохлов, — это не столько права человека чего-либо требовать, сколько долг оказать помощь ближнему и его усилиям удержать свое присутствие в обществе... Долг сочувствия и соображения безопасности не создают права на помощь; потребность или нужда сами по себе не образуют оснований праву на помощь постороннего. Долг деятельного сочувствия расположен в области нравственной свободы, а меры защиты от социальной опасности — в пространстве целесообразности и доступных возможностей. Целесообразность и нравственность располагают оказать поддержку, но не обязывают к ней. Пока социальное право на помощь формально и предельно не установлено, оно остается намерением или пожеланием»<sup>20</sup>.

Юридизация социальной помощи и конституционализация социальных прав<sup>21</sup> являются сегодня общей практикой; «ни одно нравственно легитимное политическое общество» не может ими пренебрегать<sup>22</sup>. Но при этом социальные права имеют существенные отличия от прав личных и политических. Опосредуя притязания на получение от государства определенных материальных благ, социальные права не могут рассматриваться как естественные, неотчуждаемые; они обычно квалифицируются в качестве целевых, программных установок, обязывающих государство к социально ориентированной деятельности. Изначально это не субъективные права, а объективные обязанности государства, выполнение которых находится в зависимости от состояния экономики и соображений социальной целесообразности. В этом смысле социальные права являются октроированными, т. е. они предоставляются государством и претендовать на них можно лишь в той мере, в какой это установлено законом.

Показательно, что Основной закон Германии, провозглашая страну социальным государством (абз. 1 ст. 20), среди социальных прав закрепляет только право матерей на защиту и поддержку общества (абз. 4 ст. 6). К. Хессе поясняет, что Основной закон отказывается от гарантий «основных социальных прав», поскольку они «имеют совершенно иную структуру, нежели классические основные права. Они... требуют государственного вмешательства с целью осуществления заложенной в них социальной программы», что увеличивает зависимость индивида от соответствующей деятельности государства. «Поэтому основные социальные права оказываются непригодными для юридического решения социальных задач современности и Основной закон предусматривает другой путь — путь нормирования государственной деятельности, что выражается формулой “социальное правовое государство”»<sup>23</sup>. Конституционный принцип социального государства возлагает на законодателя и исполнительную власть обязанности по решению задач, вытекающих из существа социального государства, но не обосновывает

---

Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/default.aspx> (дата обращения: 15.08.2024).

<sup>19</sup> См., напр.: *Чичерин Б. Н.* Собственность и государство. СПб.: Изд-во Рус. христ. гуманит. акад., 2005. С. 605–606; *Мамут Л. С.* Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. 2001. № 7. С. 5–14.

<sup>20</sup> *Арановский К., Князев С., Хохлов Е. О* правах человека и социальных правах. С. 72.

<sup>21</sup> См., напр.: *Fabre C.* Constitutionalising Social Rights // *Journal of Political Philosophy*. 1998. Vol. 6, no. 3. P. 263–284; *Lucherini F.* The Constitutionalization of Social Rights in Italy, Germany, and Portugal: Legislative Discretion, Minimal Guarantees, and Distributive Integration // *German Law Journal*. 2024. Vol. 25, iss. 2. P. 335–350.

<sup>22</sup> *Шайо А.* Возможности конституционного контроля в сфере социальных прав.

<sup>23</sup> *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ. С. 108–109.

индивидуальных притязаний на выполнение этих задач<sup>24</sup>. По такому же пути идут конституции Польши, Португалии, Швейцарии, Индии и некоторых других стран. Вместе с тем практически в каждой стране социальные права пользуются судебной защитой, но они обладают весьма специфической юстициабельностью.

## 2. Юстициабельность социальных прав

Понятие юстициабельности не является устоявшимся в отечественной доктрине и к нему не часто обращаются<sup>25</sup>, между тем оно весьма точно обозначает юридическую составляющую той или иной проблемы. Под юстициабельностью понимается возможность разрешения определенных споров и конфликтов посредством обращения к правосудию<sup>26</sup>. Применительно к правам человека их юстициабельность означает обеспеченность соответствующих притязаний судебной защитой<sup>27</sup>.

В конституционной доктрине обосновывается особая природа прав человека, которые выступают одновременно как первичные субъективные права, выражающие исходные (не производные от закона) притязания каждого лица, и как первичные правовые нормы (принципы права), описывающие первичные субъективные права и возводящие их в ранг общего правила. Эти первичные субъективные права-нормы (принципы) конкретизируются в законодательстве в виде вторичных правовых норм, на основе которых в различных правоотношениях у их субъектов возникают вторичные (производные от закона) субъективные права<sup>28</sup>.

В данном контексте можно сказать, что социальные права являются юстициабельными только как первичные правовые нормы и вторичные субъективные права. В отличие от личных и политических прав они не образуют первичных субъективных прав — естественных неотчуждаемых индивидуальных притязаний, защищаемых судами, независимо от их конкретизации в законодательстве. Первичные социальные права (в том виде, как они закрепляются в конституциях и международно-правовых актах) функционируют лишь как первичные правовые нормы, обязывающие государство обеспечить предоставление социальных выплат, услуг, гарантий и т. п. в соответствии с выраженными в них принципами, определяющими его социальную политику. Как подчеркивает А. Шайо, «они не обеспечиваются автоматически судом по жалобе индивидуальных носителей права»<sup>29</sup>. Более того, возможность вовлечения судов в обеспечение социальных прав вообще подвергается сомнению, поскольку суды, не будучи демократически подотчетны гражданам, не несут ответственности за формирование бюджета

<sup>24</sup> См.: Там же. С. 111.

<sup>25</sup> См.: *Должиков А.* Конституционные социальные права и их юстициабельность // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 6 (133). С. 42.

<sup>26</sup> См., напр.: *Kantorowicz H.* The Definition of Law. New York: Cambridge University Press, 1958. P. 78.

<sup>27</sup> Аналогичную позицию см.: *Должиков А.* Конституционные социальные права и их юстициабельность. С. 42–43. — Обсуждение проблемы юстициабельности прав человека в несколько ином контексте см.: *Тимошина Е. В.* Проблема юстициабельности прав человека в ситуациях их конкуренции и принцип пропорциональности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2017. Т. 21, № 4. С. 464–485.

<sup>28</sup> См.: *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ. С. 147–158; *Четвернин В. А.* Введение в курс общей теории права и государства: учеб. пособие. М.: Ин-т государства и права РАН, 2003. С. 147–148; *Варламова Н. В.* Субъективное право и смежные юридические категории // Российский ежегодник теории права. 2010. № 3. С. 23.

<sup>29</sup> *Шайо А.* Возможности конституционного контроля в сфере социальных прав. С. 40.

и экономические последствия реализуемой социальной политики, судьи не имеют необходимой квалификации для выработки рациональной социальной политики и судебная процедура не рассчитана на принятие соответствующих решений<sup>30</sup>.

Конкретные индивидуальные притязания социального характера являются вторичными субъективными правами, возникающими только на основе закона. А. В. Должиков справедливо указывает, что главным адресатом социальных прав (понимаемых как первичные правовые нормы) является законодатель, а иные органы публичной власти призваны надлежащим образом исполнять его предписания<sup>31</sup>. Таким образом, с практической точки зрения не имеет юридического значения, закреплены социальные обязательства государства в виде прав человека или принципов государства, направлений его деятельности. В частности, опыт Австрии, Германии, Швейцарии показывает, что развитая социальная государственность возможна и без конституционного закрепления основных прав в данной сфере. Успех социальной политики в большей мере зависит не от конституционных установлений, а от готовности общества проявлять солидарность и от уровня экономического развития страны<sup>32</sup>.

Юстициабельность первичных социальных прав в основном сводится к возможности оспаривания в национальных органах конституционного контроля (и в наднациональных судебных и квазисудебных органах) положений законодательства, не соответствующих, по мнению заявителей, выраженным в них принципам и требованиям. Обычные суды (суды общей и специальной юрисдикции) защищают вторичные социальные права посредством проверки соблюдения предписаний действующего законодательства. Как отмечает У. Штайнер, в Германии «социальные суды борются за реализацию социальной справедливости не путем дистанцирования от законодательного регулирования, а, напротив, путем методологически контролируемого применения последнего»<sup>33</sup>, но при этом они должны выбирать варианты толкования законодательных предписаний, соответствующие Основному закону<sup>34</sup>. Кроме того, суды могут обращаться с запросами в органы конституционного контроля, если сочтут подлежащие применению ими положения социального законодательства противоречащими конституционным принципам, в том числе закрепленным в конституциях социальным правам.

## 2.1. Признание широкой дискреции законодателя

Органы конституционного контроля склонны предоставлять законодателю широкую свободу усмотрения при регулировании вопросов осуществления социальных прав. Они интерпретируют социальное государство как обязательную цель, достижение которой, однако, не предполагает необходимости строгого следования определенным способам ее реализации<sup>35</sup>.

Так, КС РФ отказался дать по запросу Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Дума) толкование содержащихся в ч. 1 ст. 7 Конституции РФ понятий «достойная жизнь» и «свободное развитие человека», что, по мнению Думы, необходимо для закрепления в законодательстве таких социальных стандартов, которые соответствовали бы конституционным

<sup>30</sup> См.: *Шайо А.* Возможности конституционного контроля в сфере социальных прав. С. 43; *Fabre C.* Constitutionalising Social Rights. P. 280–282.

<sup>31</sup> См.: *Должиков А.* Конституционные социальные права и их юстициабельность. С. 31.

<sup>32</sup> См.: *Штайнер У.* Социальное государство без социальных прав... С. 119.

<sup>33</sup> Там же. С. 124.

<sup>34</sup> См.: Там же. 127.

<sup>35</sup> См.: *Lucherini F.* The Constitutionalization of Social Rights in Italy, Germany, and Portugal... P. 343.



принципам. Однако КС РФ указал, что предрешение им поставленных в обращении Думы вопросов было бы нарушением принципа разделения властей и привело бы к созданию им правовых норм, а толкование Конституции РФ, предполагающее такую конкретизацию ее положений, которая фактически требует от КС РФ создания новых правовых норм, недопустимо. КС РФ считает для себя возможным лишь осуществлять проверку конституционности принятых федеральных законов, направленных на создание условий, призванных обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека, защищающих права и свободы человека и гражданина в социальной сфере<sup>36</sup>.

КС РФ исходит из того, что Конституция РФ не определяет ни конкретные способы, ни объемы социальной защиты и относит ее к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. При этом федеральный законодатель, закрепляя конкретные меры, направленные на социальную защиту тех или иных категорий граждан, вправе установить, что они должны осуществляться субъектами Российской Федерации за счет их расходных обязательств. Законодатель же субъекта Российской Федерации, реализуя предоставленные ему полномочия в сфере социальной защиты, обладает широкой дискрецией и вправе самостоятельно определять виды и условия предоставления за счет собственных средств мер социальной поддержки отдельным категориям граждан при соблюдении принципов справедливости и равенства<sup>37</sup>.

КС РФ неоднократно констатировал, что Конституция РФ, гарантируя каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, относит к компетенции законодателя определение механизма реализации данного конституционного права, в том числе установление видов пенсий, оснований приобретения права на них, правил их исчисления, назначения и выплаты<sup>38</sup>.

Аналогичных подходов придерживается ФКС Германии, согласно мнению которого существует множество способов предоставления необходимой социальной защиты. Законодательный орган, располагая свободой усмотрения, может избирать различные формы финансовой помощи и определять право на ее получение, а также устанавливать, в каком объеме социальная помощь должна предоставляться с учетом имеющихся ресурсов и необходимости решения других не менее важных государственных задач. При этом нарушение принципов равенства (абз. 1 ст. 3 Основного закона) и социального государства будет иметь место только в том случае, если предоставляемая помощь не отвечает требованиям социальной справедливости в связи с неправильным определением круга получателей пособий при пренебрежении социальной защитой значительной группы лиц<sup>39</sup>.

В частности, ФКС Германии признает за законодателем широкую свободу усмотрения при осуществлении регулирования, направленного на поддержание

---

<sup>36</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 1999 г. № 98-О // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>37</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2022 г. № 22-П (абз. 1, 3 п. 2 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2022. № 24. Ст. 4177.

<sup>38</sup> См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 12-О (абз. 2 п. 2 мотивировочной части) // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 г. № 17-О (абз. 2 п. 2.1 мотивировочной части); Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. № 563-О (абз. 2 п. 2 мотивировочной части) // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 2; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 510-О (абз. 2 п. 2 мотивировочной части) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>39</sup> BVerfG, Beschluß, des Ersten Senats vom 18. Juni 1975 — 1 BvL 4/74 -, Rn. 44–45.

эффективности функционирования и совершенствование системы публичного пенсионного страхования и ее адаптацию к изменяющимся экономическим условиям, в том числе его право, при соблюдении принципа пропорциональности, ограничивать пенсионные права, уменьшать размер выплат и реструктурировать их, если это служит общему благу<sup>40</sup>.

## 2.2. Социальные права как материальные гарантии личных прав

Осуществляя защиту социальных прав, органы конституционного контроля обычно опираются не только на закрепляющие их конституционные положения, но и на личные и политические права и на обеспечивающие их гарантии конституционные принципы.

Так, в Германии принцип социальной государственности сам по себе не имеет особого значения при обосновании юридически значимых притязаний. Существует всего лишь несколько решений, в которых ФКС Германии основывался исключительно на нем<sup>41</sup>. Стандартная позиция органа конституционной юстиции заключается в том, что принцип социальной государственности обязывает государство содействовать установлению справедливого социального порядка. Но из-за широты и неопределенности этого принципа из него невозможно вывести обязанности по предоставлению конкретных социальных услуг в определенном объеме<sup>42</sup>. В условиях демократии обеспечение справедливого социального порядка является задачей законодателя<sup>43</sup>, а органы конституционного контроля призваны лишь следить за конституционностью его решений. Однако, будучи взятым вместе с основными правами и другими конституционными гарантиями, принцип социальной государственности активно используется в конституционном правосудии<sup>44</sup>.

Как уже отмечалось, обоснование необходимости защиты социальных прав может происходить через указание на то, что определенные составляющие достоинства человека нуждаются в материальных гарантиях.

В определении от 15 февраля 2005 г. № 17-О КС РФ указал<sup>45</sup>, что создание условий, гарантирующих достоинство личности, является конституционно-правовым критерием законодательного регулирования пенсионных отношений (абз. 3 п. 2.1 мотивировочной части). Исходя из этого, законодатель должен определить минимальный размер трудовой пенсии по старости, обеспечивающий такой жизненный уровень, при котором — с учетом всех иных мер социальной поддержки — не ставилась бы под сомнение сама возможность достойной жизни гражданина как пенсионера, осуществления им иных конституционных прав и свобод и тем самым не умалялось бы его человеческое достоинство (абз. 4 п. 2.1 мотивировочной части). Наиболее адекватным выражением минимальных естественных

<sup>40</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 28. Februar 1980 auf die mündliche Verhandlung vom 27., 28. und 29. November 1979 — 1 BvL 17/77, 7, 9, 14, 15, 16, 37, 64, 74, 78, 100/78, 5, 16/79 und 1 BvR 807/78 -, Rn. 152 // Das Fallrecht. URL: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv053257.html> (дата обращения: 15.08.2024); BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 28. April 1999 — 1 BvL 32/95, — 1 BvR 2105/95 -, Rn. 135 // Bundesverfassungsgericht. URL: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1999/04/Is19990428\\_1bvl003295.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1999/04/Is19990428_1bvl003295.html) (дата обращения: 15.08.2024).

<sup>41</sup> См.: Штайнер У. Социальное государство без социальных прав... С. 120.

<sup>42</sup> BVerfG, Beschluß des Ersten Senats vom 12. März 1996 — 1 BvR 609/90 -, Rn. 62 // Bundesverfassungsgericht. URL: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1996/03/rs19960312\\_1bvr060990.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1996/03/rs19960312_1bvr060990.html) (дата обращения: 15.08.2024).

<sup>43</sup> См.: Штайнер У. Социальное государство без социальных прав... С. 124.

<sup>44</sup> См.: Там же. С. 120.

<sup>45</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 г. № 17-О.

потребностей различных социально-демографических групп населения и одновременно — минимальной мерой социально-экономических обязательств государства перед населением, реализуемых в том числе через систему пенсионных отношений, является прожиточный минимум в субъектах Российской Федерации, основанный на дифференциации минимально необходимых затрат граждан в зависимости от объективно обусловленных показателей (абз. 7 п. 3 мотивировочной части). Из конституционного принципа уважения и охраны человеческого достоинства вытекает требование к законодателю обеспечить каждому, кто в силу объективных обстоятельств утратил способность к достижению естественно обусловленного материального уровня, возможность получения минимально необходимого набора социальных благ, который определяется нормативной категорией «прожиточный минимум в субъекте Российской Федерации» (абз. 4 п. 4.2 мотивировочной части). В связи с этим для лиц, приобретших право на получение трудовой пенсии по старости в полном размере, ее минимальный размер в сумме ее базовой и страховой части в совокупности с иными мерами социальной поддержки и с учетом применения механизма своевременной индексации пенсионных выплат должен быть не ниже величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации (п. 4.2 мотивировочной части, п. 1 резолютивной части).

ФКС Германии также выводит право на прожиточный минимум, обеспечивающий человеческое существование, из неприкосновенности достоинства человека и обязанности государственной власти его уважать (абз. 1 ст. 1 Основного закона) в сочетании с принципом социальной государственности<sup>46</sup>. При этом полномочиями определять размер прожиточного минимума обладает законодательный орган, который должен постоянно его корректировать, приводя в соответствие с уровнем развития общества и условиями жизни. Суд исходит из того, что Основной закон, провозглашая достоинство человека неприкосновенным и обязанность государства уважать его, закрепляет фундаментальное право, предполагающее не просто гарантии от государственного вмешательства, но и позитивные обязанности государства по его защите. Если у человека отсутствуют материальные средства, необходимые для достойного существования, в связи с тем, что он не может их получить за счет своей трудовой деятельности, собственных ресурсов или помощи третьих лиц, то государство должно гарантировать нуждающемуся обеспечение его материальных потребностей. Из этого обязательства проистекает право соответствующих лиц на получение льгот и материальной поддержки (абз. 133–134).

Конституционное право на прожиточный минимум распространяется только на те средства, которые абсолютно необходимы для человеческого существования — как физического, что предполагает расходы на питание, одежду, предметы домашнего обихода, жилье, отопление, личную гигиену и заботу о здоровье, так и социального, включая возможность поддерживать межличностные отношения и минимальный уровень участия в социальной, культурной и политической жизни, поскольку люди как личности реализуются в социальных отношениях (абз. 135).

Конституционное право на прожиточный минимум обеспечивается посредством принятия соответствующего закона, который должен предусматривать удовлетворение всех основных потребностей человека. Однако объем этого права

---

<sup>46</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 09. Februar 2010–1 BvL 1/09 -, — 1 BvL 3/09 -, — 1 BvL 4/09 -, Rn. 133–140 // Bundesverfassungsgericht. URL: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/02/1s20100209\\_1bvl000109.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/02/1s20100209_1bvl000109.html) (дата обращения: 21.04.2024).

(виды потребностей, подлежащих удовлетворению, и необходимые для этого средства) не может быть выведен непосредственно из Основного закона. Он зависит от существующих в обществе представлений о том, что необходимо для человеческого существования, конкретной жизненной ситуации лица, нуждающегося в помощи, экономических обстоятельств, и определяется законодательным органом, который должен последовательно измерять все расходы, необходимые для человеческого существования, предварительно определив виды потребностей. В этих целях ему необходимо избрать релевантную методику и следовать ей, а любые отклонения от нее требуют объективного обоснования. Определенный таким образом прожиточный минимум следует постоянно проверять и уточнять, поскольку основные жизненные потребности человека должны удовлетворяться в тот момент, когда они существуют. В связи с этим законодателю надлежит принимать меры, позволяющие быстро реагировать на изменения экономической ситуации, чтобы обеспечить постоянное удовлетворение текущих потребностей (абз. 137–140).

Основываясь на требовании уважения достоинства человека и принципе социальной государственности, ФКС Германии признал, что законодатель с целью содействия занятости может регулировать отдельные вопросы, связанные с тарифными соглашениями по заработной плате, которые ранее являлись предметом исключительно коллективных переговоров профсоюзов с работодателями<sup>47</sup>, поскольку трудовая деятельность позволяет человеку развивать свою личность и способствует его уважению и самоуважению, а безработица часто приводит пострадавших от нее людей к «экзистенциальному дистрессу», оказывает неблагоприятное воздействие на их самооценку, порождая ощущение ненужности в обществе, где о человеке судят во многом по его профессиональным достижениям<sup>48</sup>.

КС РФ также полагает, что одним из условий обеспечения достойной жизни и свободного развития человека является стабильная занятость, в связи с чем государственная политика в области занятости населения и защиты от безработицы должна быть направлена не только на содействие свободному выбору гражданами вида и характера труда и их трудоустройству, но и на предоставление лицам, временно лишившимся трудового дохода, социальной поддержки, обеспечивающей минимально необходимый для удовлетворения жизненно важных потребностей человека уровень материального достатка<sup>49</sup>.

### 2.3. Социальные права в контексте принципа равенства

В целях защиты социальных прав органы конституционного контроля часто опираются на принцип равенства. Так, ФКС Германии обращался к нему более чем в 60 % решений<sup>50</sup>.

КС РФ исходит из того, что, осуществляя правовое регулирование в сфере социальной защиты, законодатель обязан соблюдать принципы справедливости

---

<sup>47</sup> Заявитель-профсоюз трактовал данную меру как нарушение свободы коллективных переговоров, которая, согласно устоявшейся практике ФКС, следует из абз. 3 ст. 9 Основного закона Германии.

<sup>48</sup> BVerfG, Beschluß, des Ersten Senats vom 27. April 1999 — 1 BvR 2203/93 -, Rn. 58–68 // Bundesverfassungsgericht. URL: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1999/04/rs19990427\\_1bvr220393.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1999/04/rs19990427_1bvr220393.html) (дата обращения: 17.04.2024).

<sup>49</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 марта 2022 г. № 11-П (абз. 3 п. 2 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2022. № 13. Ст. 2187.

<sup>50</sup> См.: *Штайнер У.* Социальное государство без социальных прав... С. 120.

и равенства, гарантирующие защиту от любых форм дискриминации, что означает недопустимость таких различий в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания. Различия в условиях реализации отдельными категориями граждан того или иного права не должны быть произвольными и допустимы лишь при условии, что они обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им<sup>51</sup>.

В частности, КС РФ считает<sup>52</sup>, что установление более высокого максимального размера пособия по безработице для лиц предпенсионного возраста, по сравнению с иными категориями безработных граждан, не нарушает принципа равенства, поскольку основано на таком объективном критерии, как достижение соответствующего возраста. Необходимость дополнительной социальной поддержки в данном случае обусловлена не просто утратой работы и заработка, но и объективно возникающими у людей предпенсионного возраста трудностями с трудоустройством, что стало особенно актуально в условиях повышения с 2019 г. возраста выхода на пенсию по старости (абз. 7–8 п. 3.2. мотивировочной части). При этом КС РФ признал не соответствующими Конституции РФ положения Федерального закона от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий»<sup>53</sup>, препятствующие выплате с 1 января 2019 г.<sup>54</sup> пособия по безработице в повышенном максимальном размере, предусмотренном для граждан предпенсионного возраста, тем из них, кто, фактически уже являясь лицом предпенсионного возраста, был признан безработным до указанной даты и получал данное пособие в установленном ранее максимальном размере (п. 1 резолютивной части). Суд подчеркнул, что граждане предпенсионного возраста, признанные безработными до и после 1 января 2019 г., фактически находятся в одинаковой жизненной ситуации и должны равным образом пользоваться правом на защиту от безработицы и на социальное обеспечение в связи с безработицей (абз. 4 п. 5 мотивировочной части).

#### **2.4. Принцип уважения законных ожиданий как гарантия социальных прав**

Определенную защиту от изменений социального законодательства, ухудшающих положение субъектов соответствующих прав, предоставляет производный от принципа правовой определенности принцип уважения законных ожиданий (принцип поддержания доверия к закону и действиям государства)<sup>55</sup>. Этот принцип обязывает законодателя к установлению в данных случаях определенного отлагательного периода или принятию адаптационных переходных положений. В частности, ФКС Германии указал на необходимость такого регулирования при изменении пенсионного законодательства для лиц, приближающихся

---

<sup>51</sup> См., напр.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. № 563-О (абз. 4 п. 2 мотивировочной части); Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 марта 2022 г. № 11-П (абз. 5 п. 2 мотивировочной части); Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2022 г. № 22-П (абз. 3 п. 2 мотивировочной части).

<sup>52</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 марта 2022 г. № 11-П.

<sup>53</sup> СЗ РФ. 2018. № 41. Ст. 6190.

<sup>54</sup> Дата вступления в силу данного Закона, которым, среди прочего, в связи с поэтапным повышением пенсионного возраста устанавливались специальные правила определения размера пособия по безработице для граждан предпенсионного возраста.

<sup>55</sup> КС РФ констатирует схожесть данных принципов, используемых в практике зарубежных и российского органов конституционного контроля (см.: Методологические аспекты конституционного... С. 68–69).

к пенсионному возрасту<sup>56</sup>. Вместе с тем ФКС Германии не признал нарушением принципа уважения законных ожиданий сокращение установленного ранее периода постепенного повышения пенсионного возраста для женщин в связи с изменением демографической ситуации и возросшей нагрузкой на пенсионные фонды, произведенное для того, чтобы не допустить чрезмерного увеличения страховых взносов и сохранить доступность пенсионного страхования, сочтя решение законодателя удовлетворяющим принципу соразмерности<sup>57</sup>. При этом в любом случае детализация переходных адаптационных правил относится к усмотрению законодателя<sup>58</sup>. И в целом принцип уважения законных ожиданий призван лишь сглаживать неблагоприятные последствия изменений социального законодательства. В практике ФКС Германии принцип социальной государственности не рассматривается как безусловное основание для запрета снижения уровня социальной защиты<sup>59</sup>.

КС РФ исходит из того, что Российская Федерация как правовое и социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств; законодатель вправе приостанавливать выплату ежемесячных денежных компенсаций, только предусмотрев надлежащий механизм соответствующего возмещения; его формы и способы могут меняться, но объем не должен уменьшаться. В частности, в сфере пенсионных отношений законодатель, внося изменения в критерии оценки минимального уровня пенсионного обеспечения, результатом которых является снижение материального обеспечения соответствующих категорий граждан, должен предусмотреть эффективные критерии социальной поддержки в совокупности со своевременной индексацией пенсий, покрывавшие бы те затраты, которые соответствуют прожиточному минимуму в субъекте Российской Федерации<sup>60</sup>.

Немного позднее КС РФ уточнил, что федеральный законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты, в частности при выборе или изменении формы их предоставления — денежной или натуральной. Однако, внося изменения в содержание мер социальной защиты, в том числе направленные на ее сужение, он должен исходить из недопустимости издания законов, отменяющих или умаляющих права граждан (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ), и основывать свои решения на конституционных принципах и нормах как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан — получателей мер социальной поддержки<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> BVerfG, Beschluß des Ersten Senats vom 13. Juni 2006 — 1 BvR 9/00 -, — 1 BvR 11/00 -, — 1 BvR 12/00 -, — 1 BvR 5/01 -, — 1 BvR 10/04 -, Rn. 99–110 // Bundesverfassungsgericht. URL: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/06/ls20060613\\_1bvl000900.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/06/ls20060613_1bvl000900.html) (дата обращения: 15.08.2024).

<sup>57</sup> BVerfG, Beschluß der 3. Kammer des Ersten Senats vom 03. Februar 2004 — 1 BvR 2491/97 -, Rn. 1–31 // Bundesverfassungsgericht. URL: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/02/rk20040203\\_1bvr249197.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/02/rk20040203_1bvr249197.html) (дата обращения: 15.08.2024).

<sup>58</sup> BVerfG, Beschluß, des Ersten Senats vom 13. Juni 2006–1 BvR 9/00 -, — 1 BvR 11/00 -, — 1 BvR 12/00 -, — 1 BvR 5/01 -, — 1 BvR 10/04 -, Rn. 109.

<sup>59</sup> См.: Штайнер У. Социальное государство без социальных прав... С. 120.

<sup>60</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 г. № 17-О (абз. 5–6 п. 4.2 мотивировочной части).

<sup>61</sup> См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 г. № 502-О (абз. 2 п. 2 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 944; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2006 г. № 89-О (абз. 2 п. 2 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2553.

Как неоднократно указывал КС РФ, изменение законодателем ранее установленных правил предоставления гражданам мер социальной поддержки должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики, в том числе в социальной сфере, с тем чтобы участники правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты, т. е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано<sup>62</sup>. Кроме того, гражданам в случае необходимости должна предоставляться возможность в течение разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям, в частности посредством установления временного регулирования<sup>63</sup>. При этом, исходя из общего принципа действия закона на будущее время, законодатель, реализуя свое исключительное право на придание закону обратной силы, обязан учитывать, что придание закону обратной силы должно иметь место преимущественно в интересах человека в отношениях, возникающих между ним и государством в публичной сфере, и не вести к отмене для лица права, приобретенного им в соответствии с ранее действовавшим законодательством<sup>64</sup>.

Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства распространяется не только на права, закрепленные непосредственно в Конституции РФ, но и на права, приобретаемые на основании закона. В силу этого законодатель обязан максимально смягчать негативные последствия отмены мер социальной поддержки для лиц, на основании законодательного регулирования рассчитывавших на их получение<sup>65</sup>. Так, КС РФ признал не соответствующими Конституции РФ положения Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 131-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»<sup>66</sup>, распространяющие предусмотренное им требование о наличии минимального 15-летнего стажа работы (времени

<sup>62</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 г. № 8-П (абз. 3 п. 4 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 9-П (абз. 3 п. 4.1 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2004. № 19 (ч. 2). Ст. 1923; № 29 (поправка); Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 мая 2022 г. № 22-П (абз. 4 п. 2 мотивировочной части); Определение Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2005 г. № 521-О (абз. 2 п. 2.3 мотивировочной части) // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 г. № 502-О (абз. 4 п. 4 мотивировочной части); Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2006 г. № 89-О (абз. 9 п. 4.1 мотивировочной части); Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2022 г. № 9-П (абз. 2 п. 4 мотивировочной части) // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1780; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 марта 2022 г. № 11-П (абз. 1 п. 4 мотивировочной части).

<sup>63</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 г. № 8-П (абз. 3 п. 4 мотивировочной части); Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2022 г. № 9-П (абз. 2 п. 4 мотивировочной части).

<sup>64</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2022 г. № 9-П (абз. 3 п. 4 мотивировочной части); Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 марта 2022 г. № 11-П (абз. 1 п. 4 мотивировочной части).

<sup>65</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2022 г. № 9-П (абз. 5 п. 4 мотивировочной части).

<sup>66</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3809. — С 1 января 2003 г. данный закон утратил силу (с. 11 Федерального закона от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4188).

проживания) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, дающего право на получение жилищных субсидий, на граждан, которые в соответствии с ранее действовавшим законодательством приобрели такое право при наличии стажа работы в указанных районах и местностях не менее 10 лет<sup>67</sup>.

Позднее КС РФ признал противоречащей Конституции РФ ст. 2 Федерального закона от 20 июля 2020 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»»<sup>68</sup>, которой была придана обратная сила ст. 1 данного Закона, в связи с чем инвалиды с детства, родившиеся после 1 января 1992 г. в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и поставленные на учет в качестве имеющих право на получение жилищных субсидий, должны быть сняты с такого учета или им должно быть отказано в выдаче государственного жилищного сертификата<sup>69</sup>.

## **2.5. Последствия неконституционности положений социального законодательства**

Признание органами конституционного контроля тех или иных положений социального законодательства неконституционными, как правило, не влечет за собой объявление их недействующими, поскольку в таком случае будет невозможно пользоваться социальными правами даже в «неконституционном» объеме. Конституционные суды обычно лишь предписывают законодателю устранение выявленных нарушений, оставляя за ним выбор способа, каким это будет сделано.

Весьма показательны, например, установленные ФКС Германии пределы его контрольных полномочий и порядок исполнения его уже упоминавшегося решения о прожиточном минимуме<sup>70</sup>. ФКС Германии подчеркнул, что ему следует проявлять осторожность, осуществляя контроль за законодательным регулированием, поскольку вытекающее из Основного закона право на прожиточный минимум не предполагает каких-либо количественных требований. В связи с этим материальный контроль ограничивается определением того, не являются ли предоставляемая помощь и льготы явно недостаточными. Однако ФКС Германии призван проверять используемые законодателем принципы и методику исчисления прожиточного минимума, чтобы гарантировать, что объем установленной законом помощи определен на основе надежных данных и понятной и последовательной методики расчета. Чтобы обеспечить возможность такого конституционного контроля, законодательный орган должен в доступной форме раскрыть методы и этапы расчетов прожиточного минимума. И если он не следует избранной методике в достаточной степени, установленный прожиточный минимум может быть признан не соответствующим требованиям абз. 1 ст. 1 и абз. 1 ст. 20 Основного закона (абз. 141–144).

Признав, что в данном случае законодателем не были выполнены все эти требования, в частности, при определении специфических потребностей детей школьного возраста (абз. 190–198) и финансировании особых постоянных и существенных потребностей отдельных лиц, которые не могут быть покрыты

<sup>67</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 г. № 8-П (п. 1 резолютивной части).

<sup>68</sup> СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4754.

<sup>69</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2022 г. № 9-П (абз. 4–6 п. 4 мотивировочной части, п. 1 резолютивной части).

<sup>70</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 09. Februar 2010 — 1 BvL 1/09 -, — 1 BvL 3/09 -, — 1 BvL 4/09 -.



за счет установленного прожиточного минимума и от удовлетворения которых они не могут отказаться (абз. 204–209)<sup>71</sup>, ФКС Германии указал, что он не уполномочен устанавливать конкретную сумму пособия на основании собственных оценок и выводов, поэтому объявление соответствующих положений недействительными привело бы к отсутствию правовой основы для предоставления льгот и помощи, требуемых в соответствии с Основным законом. В данном случае обеспечение прожиточного минимума будет полностью отсутствовать, и ни один человек, нуждающийся в помощи, не сможет ее получить, что создаст ситуацию, которая будет в гораздо большей мере противоречить Основному закону, чем установленные нарушения. ФКС Германии признал, что у законодательного органа есть несколько способов устранения выявленных нарушений (абз. 210). Поскольку невозможно определить, что предусмотренные законом пособия явно недостаточны, у законодательного органа нет прямой конституционной обязанности установить их в более высоком размере. Он должен определить на основании учета реальных потребностей и в соответствии с изложенными ФКС Германии требованиями размер пособий, необходимых для обеспечения прожиточного минимума, и закрепить их в законе. До этого момента признанные неконституционными правила остаются применимыми (абз. 211–212).

Установив срок для принятия такого законодательства — 31 декабря 2010 г., ФКС Германии подчеркнул, что законодатель не обязан придавать обратную силу положениям, принятым им для устранения ситуации, противоречащей Основному закону, поскольку это может иметь негативные последствия для финансовой стабильности и бюджетного планирования (оспариваемые положения Социального кодекса действовали с 1 января 2005 г.). Однако если новые правила не будут введены к 31 декабря 2010 г., то закон, принятый позднее, должен будет вступить в силу с 1 января 2011 г. (абз. 216–218).

Все начатые производства в социальных судах продолжаются на основании действующего законодательства, при этом неконституционность его отдельных положений должна учитываться при принятии решений в той мере, в какой оно это позволяет (абз. 219). И лишь в отношении покрытия особых постоянных и существенных потребностей отдельных лиц, которые остаются явно неудовлетворенными, ФКС Германии предусмотрел, что до принятия нового законодательного регулирования оно должно обеспечиваться правительством в денежной или натуральной форме во избежание нарушения Основного закона (абз. 220).

КС РФ, признав ряд положений Жилищного кодекса РФ (далее — ЖК РФ) не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой они не обеспечивают системного решения вопроса об условиях и порядке удовлетворения жилищных потребностей граждан, которые признаны малоимущими, состоят на учете в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений и являются собственниками единственного жилого помещения, признанного в установленном порядке непригодным для проживания, когда жилищные права этих граждан не осуществляются в рамках региональной адресной программы по переселению из аварийного жилищного фонда<sup>72</sup>, также установил весьма интересный порядок исполнения своего решения. Суд подчеркнул, что для малоимущих граждан — собственников жилых помещений дальнейшая эксплуатация которых без риска для жизни и здоровья невозможна, конституционно значимой необходимостью является законодательное решение вопроса об условиях и порядке их обеспечения

<sup>71</sup> Например, возникающие в связи с необходимостью общаться с ребенком, проживающим в другом регионе (см.: *Штайнер У.* Социальное государство без социальных прав... С. 126–127).

<sup>72</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2023 г. № 20-П (п. 1 резолютивной части) // СЗ РФ. 2023. № 18. Ст. 3390.

благоустроенными жилыми помещениями (абз. 2–3 п. 6 мотивировочной части постановления). В связи с этим федеральному законодателю необходимо обеспечить системное решение вопроса об условиях и порядке реализации жилищных прав указанных граждан, учитывая при этом необходимость баланса интересов всех лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, а также актуальное и прогнозируемое положение дел с жилищным фондом, который может быть использован в этих целях. До внесения в действующее правовое регулирование соответствующих изменений при применении оспаривавшихся положений ЖК РФ следует исходить из того, что указанные граждане должны быть во внеочередном порядке обеспечены по договору социального найма благоустроенными жилыми помещениями, равнозначными по общей площади занимаемым ими ранее, а если это невозможно, то жилыми помещениями маневренного фонда на весь период до решения вопроса о способе удовлетворения их жилищных потребностей (п. 2 резолютивной части). КС РФ также указал, что при пересмотре правоприменительных решений, вынесенных по делам обратившихся в него граждан, суды должны, с учетом возможностей соответствующего публичного образования, определить один из указанных в постановлении способов удовлетворения их жилищных потребностей (п. 3 резолютивной части постановления).

Такой конституционный контроль принято называть слабым<sup>73</sup>, и считается, что в сфере защиты социальных прав он безусловно доминирует. Но в целом защита социальных прав посредством конституционного правосудия достаточно эффективна. Число конституционных жалоб и запросов судов по поводу их нарушения традиционно велико во многих странах<sup>74</sup>. Более того, сегодня именно в растущем активизме конституционных судов в делах, связанных с защитой социальных прав, видят одно из проявлений «нового конституционализма»<sup>75</sup>. Особенно это характерно для стран Латинской Америки и Африки, где данные проблемы крайне актуальны<sup>76</sup>.

Вместе с тем многие исследователи считают дихотомию «сильный — слабый» конституционный контроль (аналогично: «активизм — минимализм» конституционных судов) весьма упрощенной и отмечают, что, разрешая дела о нарушении социальных прав, конституционные суды используют разнообразные подходы, предполагающие разные формы взаимодействия между органами государственной власти, ответственными за их обеспечение, и вырабатывают специфические средства правовой защиты<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> См.: *Tushnet M.* Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights // Comparative Constitutional Law. Princeton: Princeton University Press, 2009; *Должиков А.* Конституционные социальные права и их юстициальность. С. 43–45.

<sup>74</sup> См., напр.: *Штайнер У.* Социальное государство без социальных прав... С. 127; *Должиков А.* Конституционные социальные права и их юстициальность. С. 21.

<sup>75</sup> См.: *Cabral Brea M. Z.* El control de las políticas públicas sociales por parte de los Tribunales Constitucionales: una mirada desde el neoconstitucionalismo latinoamericano. República Dominicana: Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2021.

<sup>76</sup> См., напр.: *Exploring Social Rights: Between Theory and Practice* / eds B. Brooks-Gordon, D. Barak-Erez, A. M. Gross, F. Ebtehaj, J. Herring, M. Johnson. Oxford; Portland, 2007; *Liebenberg S.* Socio-Economic Rights: Adjudication under a Transformative Constitution. Claremont: Juta Academic, 2010; *Stewart L.* Adjudicating Socio-Economic Rights under a Transformative Constitution // *Penn State International Law Review*. 2010. Vol. 28, no. 3. P. 487–512.

<sup>77</sup> См.: *Young K. G.* A Typology of Economic and Social Rights Adjudication: Exploring the Catalytic Function of Judicial Review // *International Journal of Constitution Law*. 2010. Vol. 8, no. 3. P. 385–420; *De Oliveira Santos P. F.* Beyond Minimalism and Usurpation: Designing Judicial Review to Control the Mis-enforcement of Socio-Economic Rights // *Washington University Global Studies Law Review*. 2019. Vol. 18, no. 3. P. 493–558.

### 3. Экономическая обусловленность социальных прав

Предоставляемая конституционными судами защита социальных прав зависит от наличия у государства для этого необходимых средств, даже если речь идет о базовых социальных правах и принципах их обеспечения. Так, хотя Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам исходит из того, что обязательство гарантировать осуществление данных прав без какой-либо дискриминации имеет особое значение и должно исполняться государствами незамедлительно и независимо от имеющихся ресурсов<sup>78</sup>, обеспечение равенства доступа к социальным услугам и помощи обуславливаются экономическими возможностями, даже когда это связано с удовлетворением витальных потребностей. Весьма показательны в этом отношении два решения конституционных судов Италии и Южно-Африканской Республики, касающиеся во многом аналогичных проблем, различие подходов которых очевидно объясняется разным экономическим положением этих стран.

Конституционный суд Италии в решении от 20 мая 1998 г. признал противоречащими ст. 3 (принцип равенства) и 32 (право на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь для неимущих) Конституции положения законодательства, которые не предусматривали предоставление национальной службой здравоохранения препарата для лечения онкологических заболеваний, не прошедшего все стадии клинических испытаний, пациентам, имеющим право на бесплатную терапию, в отношении которых врач на основании объективных данных считает, что отсутствуют альтернативные способы лечения<sup>79</sup>, и предписал законодателю с максимальной оперативностью принять необходимые меры для исправления сложившейся ситуации<sup>80</sup>.

Конституционный суд Южно-Африканской Республике (далее — КС ЮАР) 27 ноября 1997 г.<sup>81</sup> рассмотрел жалобу лица, страдающего почечной недостаточностью в последней необратимой стадии, которому было отказано в гемодиализе. В связи с ограниченностью финансовых ресурсов и аппаратов государственная больница не могла обеспечивать данную процедуру для всех нуждающихся. В соответствии с разработанными правилами на программу диализа принимались больные, ожидающие трансплантацию почки, и эта процедура проводилась до тех пор, пока не будет найден донор и завершена трансплантация. Условием трансплантации почки, в свою очередь, являлось отсутствие у лица заболеваний, препятствующих ей. Заявитель страдал серьезными сопутствующими заболеваниями,

---

<sup>78</sup> U. N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (art. 2, para. 1 of the Covenant). 14 December 1990. E/1991/23. Para. 1 // United Nations. United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner. URL: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/e199123-committee-economic-social-and-cultural> (дата обращения: 15.08.2024).

<sup>79</sup> Данный препарат предоставлялся бесплатно неизлечимо больным лицам, отобраным для проведения исследований, а также мог назначаться в частных клиниках при наличии показаний и с согласия пациента.

<sup>80</sup> Repubblica Italiana. La Corte Costituzionale. Sentenza n. 185/1998. 20 maggio 1998 // CONSULTA ONLINE. URL: <https://giurcost.org/decisioni/1998/0185s-98.html> (дата обращения: 15.08.2024). — В литературе отмечается, что речь шла о финансировании лечения весьма дорогим препаратом, который оказался неэффективным (см.: *Шайо А.* Возможности конституционного контроля в сфере социальных прав. С. 50).

<sup>81</sup> Constitutional Court of South Africa. Case CCT32/97. *Soobramoney v Minister of Health (Kwazulu-Natal)* (CCT32/97) [1997] ZACC 17; 1998 (1) SA 765 (CC); 1997 (12) BCLR 1696. Judgment of 27 November 1997 // SAFLII: Southern African Legal Information Institution. URL: <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1997/17.html> (дата обращения: 15.08.2024).

в связи с чем не мог претендовать на трансплантацию почки и, соответственно, ему было отказано в бесплатной процедуре диализа<sup>82</sup> (п. 1–6).

КС ЮАР отметил, что государство должно выполнять возложенную на него ст. 27 Конституции ЮАР обязанность принимать разумные законодательные и иные меры в пределах имеющихся у него ресурсов для того, чтобы постепенно обеспечить каждому доступ к медицинскому обслуживанию. Однако реализация права на медицинскую помощь зависит от наличия ресурсов и в силу этого является ограниченной. В настоящее время обязанность удовлетворять потребность в медицинской помощи в полном объеме не может быть выполнена, и неспособность государства предоставить процедуру гемодиализа всем лицам, страдающим хронической почечной недостаточностью, не является нарушением его конституционных обязательств (п. 11, 36).

При этом КС ЮАР подчеркнул, что решение о размере финансирования здравоохранения и распределении этих средства с учетом установленных приоритетов принимает администрация провинции и он не будет вмешиваться в процесс принятия решений, осуществляемый рационально и добросовестно политическими органами и медицинскими учреждениями, к чьей компетенции отнесены эти вопросы (п. 29).

Данное решение КС ЮАР подверглось резкой критике. Через два дня после его вынесения заявитель умер. Как писал судья А. Сакс, «общественность была в гневе», полагая, что «Суд должен был что-то предпринять, чтобы спасти жизнь». Правозащитники считали, что КС ЮАР должен был хотя бы сделать какое-то заявление, чтобы оказать давление на власти и побудить их к обеспечению социальных прав, а не формулировать позицию, которая позволяет государству избежать исполнения своих обязанностей. Однако, по мнению судьи, критерии доступа к дефицитному ресурсу (в данном случае — к дорогостоящему лечению) были рациональны, справедливы и недискриминационны<sup>83</sup>. Представляется, что КС ЮАР продемонстрировал в целом взвешенную позицию, воздержавшись в общем виде от возложения на государство объективно невыполнимых обязательств, а применительно к заявителю — от предоставления ему преимуществ, по сравнению с другими больными, в нарушение установленных правил.

Несмотря на то что принцип равенства является едва ли не основным для обоснования необходимости предоставления социальных прав и органы конституционного контроля, как было показано, постоянно к нему обращаются, проблема обеспечения равенства в социальной сфере весьма сложна. Социальная помощь в большинстве случаев оказывается дифференцированно, в зависимости от тех или иных социально-демографических характеристик реципиентов, т. е. практически всегда с нарушением принципа формального равенства. И при этом, как правило, возможно рациональное обоснование как дискриминационного, так и недискриминационного характера предусматриваемого различия в обращении (предоставления или непредоставления определенных выплат, услуг и помощи).

В рассмотренном выше деле о доступе к гемодиализу установленный порядок, обуславливающий его предоставление в условиях ограниченности ресурсов общим состоянием здоровья, позволяющим или не позволяющим произвести трансплантацию почки, может быть сочтен как дискриминационным (поскольку всем больным диализ необходим по жизненным показаниям), так и недискриминационным (поскольку одним диализ может обеспечить лишь временное

<sup>82</sup> Заявитель ранее получал лечение диализом в частной клинике и, когда у него закончились средства, обратился в государственную больницу.

<sup>83</sup> *Sachs A. Social and Economic Rights: Can They Be Made Justiciable? // SMU Law Review. 2000. Vol. 53, iss. 4. P. 1386.*

продление жизни, а другим — относительно полноценную и продолжительную жизнь).

Очевидно, что при определении категорий лиц, которые могут претендовать на те или иные виды социального обеспечения и помощи, в расчет принимаются самые разные соображения и едва ли не прежде всего — ресурсы, которыми государство располагает. Так, КС РФ в одном из решений прямо указал, что федеральный законодатель, реализуя обязанность государства гарантировать ветеранам Великой Отечественной войны соответствующую их статусу и заслугам перед Отечеством социальную защиту, обладает определенной свободой усмотрения в выборе критериев дифференциации предоставляемых им мер социальной защиты. В частности, распространение на всех участников Великой Отечественной войны, ставших инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья и других причин, прав и льгот инвалидов войны было произведено, исходя в том числе и из имеющихся у государства финансовых возможностей<sup>84</sup>.

Таким образом, при предоставлении социальных прав широкая свобода усмотрения неизбежна; ею пользуются и законодатель, и органы конституционного контроля.

## Заключение

Специфика социальных прав существенно осложняет их концептуализацию. Социальные права выражают притязания на социальную защиту, предоставление гражданам (отдельным группам и слоям населения) определенного набора социальных благ, услуг и помощи за счет активной социальной, прежде всего перераспределительной, политики государства. Поэтому содержание социальных прав весьма «подвижно» и «ситуативно», оно зависит как от обстоятельств конкретного лица (социальной группы), так и от общего контекста их осуществления — от множества политических, экономических, демографических, социокультурных факторов.

Общее содержание социальных прав неизбежно остается неопределенным даже на уровне минимальных требований так называемого ядра права. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам исходит из того, что на каждое государство — участника Международного пакта о социальных, экономических и культурных правах возлагается минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из предусмотренных в Пакте прав хотя бы на минимальном уровне<sup>85</sup> и развивает данную концепцию применительно к различным правам и ситуациям их использования<sup>86</sup>. Однако К. Янг не без иронии замечает, что «концепция “минимального ядра” направлена на установление минимального юридического содержания для заведомо неопределенных требований экономических и социальных прав»<sup>87</sup>. Рассмотрев различные используемые Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам подходы к выявлению «минимального ядра», она приходит к выводу, что ни один из них не позволяет решить эту задачу<sup>88</sup>, и маловероятно, что данная кон-

<sup>84</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2006 г. № 89-О (абз. 4 п. 4.1).

<sup>85</sup> U. N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1 of the Covenant). 14 December 1990. E/1991/23. Para. 10.

<sup>86</sup> См.: Young K. G. The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content // The Yale Journal of International Law. 2008. Vol. 33, no. 1. P. 113–175.

<sup>87</sup> Young K. G. The Minimum Core of Economic and Social Rights... P. 113.

<sup>88</sup> Ibid. P. 174–175.

цепция сможет предопределять содержание экономических и социальных прав, ранжировать значимость конкретных требований или устанавливать уровень и критерии оправданного неисполнения государством тех или иных обязательств. Она может быть полезна в целях достижения согласия (или несогласия) в отношении притязаний на социально-экономическую защиту. Но при этом следует отказаться от стремления к неизменности, завершенности и определенности, которые пытаются заложить в концепцию «минимального ядра» ее сторонники<sup>89</sup>.

К аналогичным выводам приходят и исследователи использования концепции «минимального ядра» социальных прав национальными органами конституционного контроля. Она, по мнению Дж. Чоудхури, лишь в малой степени способствует «превращению абстрактного юридического языка в конкретные права», и обращение к ней отнюдь не обеспечивает эффективной реализации социальных прав<sup>90</sup>.

В отношении социальных прав в рамках конституционного контроля осуществляется не столько их категоризация (конкретизация образующих их притязаний), сколько выработка подходов к обоснованию оправданности (необходимости или допустимости) тех или иных законодательных решений по их предоставлению. Неслучайно конституционно-правовая наука сосредоточилась на стандартах толкования, которые определяют осуществление судебного контроля за конституционностью социального и экономического законодательства<sup>91</sup>. В целом они сводятся к тому, что в основе предоставления социальных прав лежит обеспечение возможности пользоваться личными и политическими правами. Рассматривая споры о нарушении социальных прав, органы конституционного контроля опираются не столько на их конституционные формулировки, сколько на затрагиваемые при этом личные права, а также на общеправовые принципы — равноправия, правовой определенности и соразмерности<sup>92</sup>. И достаточно устоявшимися в практике конституционных судов являются именно эти подходы, а не содержание конкретных социальных прав, в отношении которого они признают за законодателем широкие пределы усмотрения.

Статья поступила в редакцию 2 июня 2024 г.  
Рекомендована к печати 18 октября 2024 г.

## Social rights: Legal-dogmatic interpretation by the constitutional review bodies

*N. V. Varlamova*

**For citation:** Varlamova N.V. 2024. Social rights: Legal-dogmatic interpretation by the constitutional review bodies. *Pravovedenie* 68 (4): 551–574. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2024.405> (In Russian)

<sup>89</sup> Ibid. P. 116.

<sup>90</sup> *Chowdhury J.* Judicial Adherence to a Minimum Core Approach to Socio-Economic Rights — A Comparative Perspective. Cornell Law School Inter-University Graduate Student Conference Papers. 2009. Paper 27. P. 23 // Cornell University Law Library. Scholarship@Cornell Law. URL: [http://scholarship.law.cornell.edu/lps\\_clacp/27](http://scholarship.law.cornell.edu/lps_clacp/27) (дата обращения: 15.08.2024).

<sup>91</sup> См.: *Lucherini F.* The Constitutionalization of Social Rights in Italy, Germany, and Portugal... P. 336.

<sup>92</sup> Аналогичной позиции придерживаются и международные органы по защите прав человека (см., напр.: *Volou A.* The Protection of Socio-Economic Rights through the Canon of Civil and Political Rights: A Comparative Perspective // Groningen Journal of International Law. 2017. Vol. 5, no. 2. P. 147–167).

Social rights, unlike personal and political rights, express claims not to individual freedom but to social protection — the provision of social benefits, services and payments ensured through the redistributive policy of the state — and therefore cannot be regarded as natural and inalienable; one can claim them only to the extent established by law. Social rights are designed to ensure the actual enjoyment of personal and political rights. They are morally grounded and derive from the four basic claims underlying personal rights — to liberty, to human dignity, to equality and to security — each of which receives its own material guarantees. Social rights have a very specific justiciability, which basically boils down to the possibility of challenging in the constitutional review bodies the provisions of legislation that do not comply with the principles and requirements expressed in them. In exercising constitutional review, constitutional courts usually rely not only on social rights proper, but also on personal and political rights, as well as the general legal principles of equality, legal certainty, proportionality, and tend to grant the legislator a wide margin of appreciation. Even when constitutional review bodies recognize certain provisions of social legislation as unconstitutional, they do not, as a rule, declare them invalid, since otherwise the enjoyment of social rights would not be possible at all. The constitutional courts usually only order the legislator to eliminate the identified violations, leaving it to the legislator to choose how to do so. Thus, the content of social rights is rather uncertain, it is quite “mobile”, “situational” and is in constant evolution due to a multitude of political, economic, demographic, socio-cultural factors. Therefore, legal-dogmatic categorization of the content of social rights is hardly possible both at the doctrinal level and in the practice of constitutional review bodies. With regard to social rights, we can only talk about the formation of general approaches to justifying of certain claims, appropriate ways, forms and limits of their ensuring.

*Keywords:* human rights, social rights, constitutional court, constitutional review, justiciability.

## References

- Aranovskii, Konstantin V., Kniazev, Sergei D., Khokhlov, Evgenii B. 2012. On Human Rights and Social Rights. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* 21 (4): 61–91. (In Russian)
- Brooks-Gordon, Belinda, Barak-Erez, Daphne, Gross, Aeyal M., Ebtehaj, Fatemeh, Herring, Jonathan, Johnson, Martin (eds). 2007. *Exploring Social Rights: Between Theory and Practice*. Oxford, Portland, Hart Publishing.
- Cabral, Brea, Mayra, Zuleica. 2021. *El control de las políticas públicas sociales por parte de los Tribunales Constitucionales: una mirada desde el neoconstitucionalismo latinoamericano*. República Dominicana, Tribunal Constitucional de la República Dominicana.
- Chetvernin, Vladimir A. 2003. *Introduction to the Course of the General Theory of Law and State: textbook*. Moscow, Institut gosudarstva i prava RAN Publ. (In Russian)
- Chicherin, Boris N. 2005. *Property and the State*. St. Petersburg, Izdatel'stvo Russkoi khristianskoi gumanitarnoi akademii Publ. (In Russian)
- Chowdhury, Joie. 2009. *Judicial Adherence to a Minimum Core Approach to Socio-Economic Rights – A Comparative Perspective*. *Cornell Law School Inter-University Graduate Student Conference Papers. 2009. Paper 27*. Available at: [http://scholarship.law.cornell.edu/lps\\_clacp/27](http://scholarship.law.cornell.edu/lps_clacp/27) (accessed: 15.08.2024).
- Dolzhirov, Aleksei V. 2019. Constitutional Social Rights and Their Justiciability. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* 28 (6): 16–49. <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2019-6-16-49> (In Russian)
- Fabre, Cécile. 1998. Constitutionalising Social Rights. *Journal of Political Philosophy* 6 (3): 263–284.
- Fredman, Sandra. 2017 Substantive equality revisited. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*. 26 (1): 37–63. <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2017-1-37-63> (In Russian)
- Hesse, Konrad. 1981. *Foundations of Constitutional Law of the Federal Republic of Germany*. Moscow, Iuridicheskaja literatura Publ. (Rus. ed.)
- Kantorowicz, Hermann. 1958. *The Definition of Law*. New York, Cambridge University Press.
- Lapaeva, Valentina V. 2007. Content of the Formal Principle of Legal Equality. *Human Rights and Modern State and Legal Development*. Lisitsyn-Svetlanov A. G. (ed.). Moscow, Institut gosudarstva i prava RAN Publ.: 131–154. (In Russian)
- Lapaeva, Valentina V. 2008. The Legal Principle of Formal Equality. *Zhurnal rossiiskogo prava* 2: 67–80. (In Russian)

- Liebenberg, Sandra. 2010. *Socio-Economic Rights. Adjudication under a Transformative Constitution*. Claremont, Juta Academic.
- Lucherini, Francesco. 2024. The Constitutionalization of Social Rights in Italy, Germany, and Portugal: Legislative Discretion, Minimal Guarantees, and Distributive Integration. *German Law Journal* 25 (2): 335–350. <https://doi.org/10.1017/glj.2023.110>
- Mamut, Leonid S. 2001. A Welfare State from a Legal Perspective. *Gosudarstvo i pravo* 7: 5–14. (In Russian)
- de Oliveira, Santos, Felipe, Pedro. 2019. Beyond Minimalism and Usurpation: Designing Judicial Review to Control the Mis-Enforcement of Socio-Economic Rights. *Washington University Global Studies Law Review* 18 (3): 493–558.
- On the Right to Existence: Social and Philosophical Essays by P. I. Novgorodtsev, Professor of Moscow University and I. A. Pokrovsky, Professor of St. Petersburg University*. 1911. St. Petersburg, Moscow, Izdanie tovarishchestva M. O. Vol'f Publ. (In Russian)
- Sachs, Albie. 2000. Social and Economic Rights: Can They Be Made Justiciable? *SMU Law Review* 53 (4): 1381–1391.
- Sajó, András. 2007. Possibilities of Constitutional Review in the Sphere of Social Rights. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* 16 (4): 39–51. (In Russian)
- Solov'ev, Vladimir S. 1966–1969. Vladimir the Holy and the Christian State. *Sobranie sochinenii*: in 12 vols. Vol. 11. Bruxelles, Zhizn' s Bogom Publ. (In Russian)
- Steiner, Udo. 2010. A Welfare State without Social Rights. The Real Situation Is More Important than Promises and Declarations. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* 19 (4): 118–129. (In Russian)
- Stewart, Linda. 2010. Adjudicating Socio-Economic Rights under a Transformative Constitution. *Penn State International Law Review* 28 (3): 487–512.
- Timoshina, Elena V. 2017. The Problem of Justiciability of Human Rights in Situations of Their Competition and the Principle of Proportionality. *Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Seriya: Iuridicheskie nauki* 21 (4): 464–485. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2017-21-4-464-485>. (In Russian)
- Tushnet, Mark. 2009. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton, Princeton University Press.
- Volou, Aristi. 2017. The Protection of Socio-Economic Rights through the Canon of Civil and Political Rights: A Comparative Perspective. *Groningen Journal of International Law* 5 (2): 147–167. <https://doi.org/10.21827/5a6af9bd48d3a>
- Varlamova, Natalia V. 2010. Subjective Right and Related Legal Categories. *Russian Yearbook of Legal Theory* 3: 8–42. (In Russian)
- Young, Katharine G. 2008. The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content. *The Yale Journal of International Law* 33 (1): 113–175.
- Young, Katharine G. 2010. A Typology of Economic and Social Rights Adjudication: Exploring the Catalytic Function of Judicial Review. *International Journal of Constitution Law* 8 (3): 385–420. <https://doi.org/10.1093/icon/moq029>

Received: June 2, 2024  
Accepted: October 18, 2024

---

Natalia V. Varlamova — PhD in Law, Associate Professor, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 10, ul. Znamenka, Moscow, 119019, Russian Federation; <https://orcid.org/0000-0002-0968-3296>, [varlam\\_n@list.ru](mailto:varlam_n@list.ru)