

## ПРИНЦИП НЕДОПУСТИМОСТИ НЕОБОСНОВАННОГО СНИЖЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ В УЗБЕКИСТАНЕ

Мадинабону Шодиева

магистр права,

старший консультант Министерства юстиции Республики Узбекистан

E-mail: [madinabonushodiyeva32@gmail.com](mailto:madinabonushodiyeva32@gmail.com)

<https://doi.org/10.5281/zenodo.21523992>

Снижение социальной гарантии редко объявляется прямо. Чаще сохраняется название выплаты, но сужается круг получателей; прежний номинальный размер теряет ценность из-за инфляции; денежная поддержка заменяется услугой, фактически недоступной части населения; вводятся новые критерии нуждаемости либо выплата прекращается без переходного периода. Формально право продолжает существовать, но его реальное содержание уменьшается. Поэтому конституционный анализ должен отвечать не только на вопрос, отменена ли гарантия, но и на более сложный вопрос: не превратилась ли допустимая перенастройка социальной политики в произвольное ухудшение положения граждан.

Социальное право и социальная гарантия при этом не тождественны. Социальное право выражает защищаемое Конституцией притязание на помощь при наступлении социального риска, тогда как гарантия является конкретным механизмом его реализации — пенсией, пособием, услугой, льготой, правилом индексации или минимальным стандартом. Следовательно, изменение отдельного механизма не всегда отрицает само право. Всеобщая льгота может быть заменена адресной поддержкой, а неэффективная выплата — более доступной услугой. Но такая замена допустима лишь тогда, когда новая модель действительно сохраняет либо повышает уровень защиты, а не маскирует его сокращение.

Конституция Республики Узбекистан прямо не называет принцип недопустимости регрессивных социальных мер, однако он выводится из совокупности её положений. Статья 1 определяет Узбекистан как социальное государство; статья 14 связывает деятельность государства с законностью, социальной справедливостью, солидарностью и благосостоянием человека; статья 20 требует прямого действия прав и соразмерности мер правового воздействия; статья 26 охраняет достоинство; статья 46 гарантирует социальное обеспечение и устанавливает нижний предел для предусмотренных законом пенсий, пособий и иных видов социальной помощи; статья 57 требует особой защиты социально уязвимых категорий населения. Эти нормы не «замораживают» социальное законодательство, но ограничивают усмотрение государства: реформирование возможно, разрушение минимального уровня защиты — нет.

Ключевым является значение слова «необоснованное». Оно не должно превращаться в оценочную формулу, позволяющую оспаривать любую непопулярную реформу. Необоснованным следует считать снижение, при

котором государство не выстроило проверяемую доказательственную цепочку: конкретная общественная проблема - пригодность выбранной меры - невозможность достичь цели сопоставимо эффективным, но менее обременительным способом - приемлемое соотношение общественной пользы и социального ущерба - сохранение минимального содержания права. Таким образом, запрещается не уменьшение как таковое, а произвольная регрессия, основанная на предположениях, неполных расчётах или одном лишь удобстве администрирования.

Необходимо также различать формы ухудшения. Полная отмена базовой выплаты требует наиболее строгого контроля. Снижение размера оценивается с учётом глубины, длительности и реальной покупательной способности. Изменение порядка предоставления становится регрессивным, если создаёт чрезмерные административные барьеры. Переход от всеобщей поддержки к адресной допустим, если критерии нуждаемости точны, процедуры доступны, а высвобожденные средства действительно направляются нуждающимся. Индексация ниже инфляции не всегда автоматически противоречит Конституции, однако длительное обесценивание выплаты, обеспечивающей базовое существование, образует фактическое снижение. Временное ограничение допустимо лишь при наличии срока, правил пересмотра и компенсирующих мер. Отказ от введения новой льготы, напротив, обычно не является регрессией, пока юридически защищаемое право на неё не возникло.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах закрепляет прогрессивную реализацию прав с использованием максимума имеющихся ресурсов и признаёт права на социальное обеспечение и достаточный жизненный уровень. Прогрессивная реализация не делает достигнутый уровень абсолютно необратимым. Однако Комитет ООН указывает, что намеренно регрессивная мера требует наиболее тщательного рассмотрения и полного обоснования. В отношении социального обеспечения действует сильная презумпция против регрессии: государство должно доказать разумность меры, всестороннее рассмотрение альтернатив, участие затронутых групп, отсутствие дискриминации, сохранение минимально необходимого уровня и наличие независимой национальной проверки.

Финансовый кризис не отменяет этих требований. Согласно позиции Комитета ООН, ограничения должны быть временными, необходимыми, соразмерными и недискриминационными, не должны усиливать неравенство, непропорционально затрагивать уязвимые группы и разрушать минимальное содержание прав. Поэтому экономия бюджета сама по себе недостаточна. Она приобретает правовое значение лишь как часть более широкой цели — устойчивости пенсионной системы, устранения неэффективной льготы, предотвращения злоупотреблений либо перераспределения средств в пользу наиболее нуждающихся — и должна подтверждаться расчётами.

Минимальное содержание права выступает пределом даже при серьёзных экономических причинах. Оно не всегда сводится к одной сумме, поскольку зависит от характера социального риска, состава семьи, возраста,

состояния здоровья и доступности бесплатных услуг. Вместе с тем статья 46 Конституции Узбекистана содержит конкретный ориентир — минимальные потребительские расходы. При её применении следует различать базовые доходозамещающие и дополнительные либо компенсационные выплаты. Нельзя механически признавать неконституционной каждую отдельную семейную выплату ниже данного показателя, если она входит в гарантированный пакет поддержки. Но государство обязано показать, какие иные выплаты и реально доступные услуги восполняют разницу.

Рекомендация МОТ № 202 дополняет материальный минимум процедурными гарантиями: законодательным закреплением, достаточностью и предсказуемостью выплат, регулярным пересмотром их уровня, учётом особых потребностей, прозрачным управлением и доступным обжалованием. Следовательно, качество социальной защиты определяется не только суммой, но и ясностью критериев, предсказуемостью реформы и возможностью исправить ошибочное решение.

Зарубежная судебная практика подтверждает данный подход. Федеральный конституционный суд Германии в решении от 9 февраля 2010 г. связал достоинство и принцип социального государства с правом на физический и социокультурный минимум, однако не подменил законодателя определением конкретной суммы. Суд потребовал устанавливать потребности на основе надёжных данных, правдоподобной методики и прозрачного расчёта. В решении от 5 ноября 2019 г. он допустил обязанности получателя содействовать преодолению нуждаемости и пропорциональные санкции, но признал недопустимыми сокращения свыше 30 процентов, жёсткий трёхмесячный срок и отсутствие исключений для крайней нужды. Ценность этого опыта для Узбекистана заключается не в заимствовании конкретного процента, а в процедурном стандарте: чем ближе мера затрагивает средства существования, тем убедительнее должны быть доказательства её необходимости и эффективности.

Конституционный суд Португалии исходит из того, что право на пенсию не означает неизменности её конкретного размера, но уже назначенная пенсия создаёт особенно сильное доверие к государству, поскольку возможности пенсионера компенсировать потерю дохода ограничены. Европейский суд по правам человека в деле *Kjartan Ásmundsson v. Iceland* признал чрезмерным полное прекращение пенсии по инвалидности, которую заявитель получал почти двадцать лет и от которой существенно зависел; одновременно Суд отметил, что разумное и соразмерное уменьшение могло бы оцениваться иначе. Защита доверия, таким образом, не создаёт вечной льготы, но требует учитывать продолжительность выплаты, зависимость получателя, возможность адаптации, переходный период и компенсацию.

Для разграничения допустимой реформы и необоснованной регрессии предлагается десятиэлементный тест. Необходимо установить: 1) предусмотрено ли снижение законом; 2) преследует ли оно конкретную законную и общественно значимую цель; 3) подтверждена ли проблема статистическими, финансовыми и социальными данными; 4) доказаны ли

пригодность и необходимость меры; 5) исследованы ли менее ограничительные альтернативы; 6) сохраняется ли минимальное содержание права; 7) не возлагается ли чрезмерное бремя на малообеспеченных лиц, детей, пожилых граждан и лиц с инвалидностью; 8) предусмотрены ли переходный период, исключения и компенсация; 9) соразмерны ли бюджетный результат и социальные последствия; 10) обеспечены ли общественное обсуждение, обжалование и независимый контроль.

Отрицательный ответ на один вопрос не всегда автоматически означает неконституционность: отсутствие длительного переходного периода может компенсироваться незначительностью снижения и адресными исключениями. Однако отсутствие законного основания, дискриминационный характер или разрушение минимального содержания права являются самостоятельными серьёзными дефектами. Совокупность отрицательных ответов по расчётам, альтернативам, уязвимым группам и контролю создаёт сильную презумпцию необоснованности.

В Узбекистане такой тест целесообразно применять прежде всего на стадии нормотворчества. Создавать отдельную параллельную экспертизу не требуется: действующая система оценки регуляторного воздействия уже предусматривает анализ последствий актов для прав и законных интересов граждан, сопоставление альтернатив и общественное обсуждение. В её рамках может быть введён специальный модуль оценки социального воздействия для проектов, которые отменяют гарантию, уменьшают её номинальный или реальный размер, сужают круг получателей, ухудшают индексацию либо заменяют доступную поддержку менее доступной формой.

К пояснительным материалам по таким проектам следует прилагать исходный и предлагаемый уровень гарантии; количество лиц, положение которых ухудшается, с разбивкой по доходу, возрасту, инвалидности и составу семьи; изменение соотношения выплаты с минимальными потребительскими расходами и инфляцией; бюджетный эффект на три года; анализ не менее двух реалистичных альтернатив; оценку ошибок исключения при переходе к адресной поддержке; переходные и компенсирующие меры; срок пересмотра временного ограничения. Важно оценивать не только общую сумму экономии, но и распределение бремени: одинаковая денежная потеря может быть умеренной для обеспеченного получателя и критической для малообеспеченной семьи.

Судебное применение принципа возможно без подмены социально-экономического выбора государства. Обычные суды могут проверять законность индивидуального отказа, достоверность расчётов и соблюдение переходных правил. Конституционный суд — наличие достаточных фактических оснований, пропорциональность, равенство, сохранение предела статьи 46 и защиту доверия. Парламенту принадлежит роль публичной оценки распределения социального бремени и последующего контроля; Омбудсман может представлять позицию о воздействии на уязвимые группы; органы юстиции — требовать доработки проектов, не содержащих расчётов, альтернатив и переходных механизмов.

Научная новизна заключается в предложении рассматривать недопустимость необоснованного снижения социальных гарантий не как запрет любых изменений, а как конституционно-правовое требование повышенного обоснования регрессивных мер, основанное на принципах социального государства, пропорциональности, правовой определённости, защиты доверия и сохранения минимального содержания социальных прав.

В результате можно сформулировать четыре вывода. Во-первых, социальное государство вправе изменять форму, размер и адресатов поддержки, поскольку Конституция не гарантирует неизменность каждой льготы. Во-вторых, чем сильнее реформа затрагивает средства существования и устойчивые ожидания граждан, тем выше бремя её обоснования. В-третьих, недостаток бюджетных средств не является самодостаточным доводом: необходимы расчёты, анализ альтернатив, оценка воздействия на уязвимые группы и доказательство сохранения минимальной защиты. В-четвёртых, для Узбекистана наиболее реалистичен специальный тест регрессивных мер в рамках оценки регулирующего воздействия, парламентского контроля и судебной проверки. Государство может пересматривать социальную политику, но обязано доказать, что решение основано на законе, преследует общественно значимую цель, необходимо и соразмерно, не разрушает минимальное содержание права и не возлагает чрезмерное бремя на наиболее уязвимые категории населения.

### Adabiyotlar, References, Литературы:

1. Конституция Республики Узбекистан (новая редакция, принята на референдуме 30 апреля 2023 г.).
2. Постановление Президента Республики Узбекистан от 15 марта 2021 г. № ПП-5025 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы оценки регуляторного воздействия».
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.
4. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 3: *The Nature of States Parties' Obligations*. E/1991/23. 14 December 1990.
5. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 19: *The Right to Social Security*. E/C.12/GC/19. 4 February 2008.
6. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Public Debt, Austerity Measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. E/C.12/2016/1. 24 June 2016.
7. International Labour Organization. *Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*.
8. Bundesverfassungsgericht. Judgment of 9 February 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09.
9. Bundesverfassungsgericht. Judgment of 5 November 2019, 1 BvL 7/16.
10. Tribunal Constitucional de Portugal. Acórdão n.º 187/2013, 5 de abril de 2013.
11. European Court of Human Rights. *Kjartan Ásmundsson v. Iceland*, no. 60669/00, judgment of 12 October 2004.