

DOI 10.31483/r-106645

Иванюженко Андрей Борисович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ
ПРЕДПОСЫЛКИ ВНЕДРЕНИЯ В РОССИЙСКОЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНОМ ПЕНСИОННОМ
СТРАХОВАНИИ КОНЦЕПЦИИ «СОЦИАЛЬНОГО ЭСКАЛАТОРА»**

Аннотация: в главе содержится анализ отдельных свойств конституции РФ как нормативно-правового акта и распространения этих свойств на законодательство об обязательном пенсионном страховании. Автор делает выводы о бессрочности, стабильности и историзме Основного закона России. Содержащиеся в конституции нормы-принципы позволяют оценить отраслевое законодательство об обязательном пенсионном страховании на предмет его стабильности, долгосрочности и непротиворечивости. Анализируя проблемы законодательства об обязательном пенсионном страховании, автор приходит к выводу, что оптимальным для развития этих правоотношений при обязательном непротиворечии закрепленных в Конституции норм-принципов будет внедрение в законодательство концепции «Социального эскалатора», обосновывающей преемственность страховых циклов.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, Конституция, историзм, бессрочность действия, пенсионное страхование, пенсионная формула, Социальный фонд, Социальный эскалатор.

Abstract: the chapter contains an analysis of certain properties of the Constitution of the Russian Federation as a normative legal act and the extension of these properties to the legislation on compulsory pension insurance. The author draws conclusions about the timelessness, stability and historicism of the Basic Law of Russia. The norms-principles contained in the Constitution allow assessing the sectoral legislation on mandatory pension insurance for its stability, durability and consistency. Analyzing problems of legislation on compulsory pension insurance, author concludes that optimal for development of these legal relations at obligatory non-

contradiction of norm-principles fixed in Constitution will be introduction of "Social escalator" concept into legislation, substantiating continuity of insurance cycles.

Keywords: *normative-legal act, Constitution, historicism, indefinite validity, pension insurance, pension formula, Social Fund, Social escalator.*

В российском правовом пространстве нормативно-правовым актом, имеющим главенствующее значение, является Конституция (Основной закон) России. Свойствам данного нормативно-правового акта (далее – НПА) посвящено множество исследований. Р.А. Алексеев называет Конституцию «ядром правовой системы» [31, с. 10]. А.Н. Пугачев, исследуя свойства Конституции, пишет о том, что Конституция РФ обладает признаками верховенства; высшей юридической силой и является основой (базой) для создания текущего законодательства [47, с. 115]. Кроме того, обращает на себя внимание позиция А.Н. Авакьяна согласно которой конституция не только «является законом и обладает всеми его чертами» но и обладает свойством «учредительного характера» [29; 31–38], что можно отождествить с таким признаком конституции, предлагаемым А.В. Абрамовым как «политикоправовой характер» [28, с. 169].

Однако, в работах ученых-конституционалистов не уделяется должного внимания действию Основного закона во времени. Будучи нормативным актом прямого действия (ст. 15 Конституции РФ), конституция как нормативный акт должна соответствовать требованиям к предъявляемым к нормативно-правовому акту, изложенным в Постановлении Конституционного суда РФ от 31.03.2015 №6-П [21], и Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 25.12.2018 №50 [27], согласно которым одним из признаков НПА является не-однократность применения. Данные требования закрепляют на практике теоретико-правовое представление об НПА, согласно которого Акт действует во времени в пределах «определенных временных границ» т.е. в промежутке времени с момента его вступления в силу и до момента утраты им юридической силы [60, с. 522].

Как представляется, не лишена аргументации позиция Д.Г. Шустова, согласно которой в политическом смысле конституция представляет собой учредительный акт, в котором народ, развернуто излагает содержание формы своего политического бытия, вследствие чего принимаемая конституция позволяет обществу «начать все заново», для чего необходимо покончить с прошлым и дать начало действия новому государству [55, с. 11]. Таким образом, принятие обществом своей конституции по сравнению с введением в действие иных НПА является историческим событием, во время которого члены общества коллективно декларируют наступление «Новой эпохи», время существования которой не имеет определенного срока, и прекращается только в случае отказа общества от данной эпохи и перехода к новым качественным отношениям. Данное обстоятельство позволяет утверждать, что срок действия основного закона носит бессрочный характер.

Не соглашаясь с идеями М.И. Клеандрова высказанными им в 2022 году о необходимости принятия «Новой Конституции России» мы обращаем внимание на высказанный им же тезис о том, что Конституция РФ «обязана создать выпуклый, ясно осязаемый образ будущего нашего общества и государства» [41, с. 9], создаваемый его учредителями, что позволяет утверждать о рассмотрении вопросом общества о новой конституции при условии несоответствия основного закона взглядам общества на бытие. Только тогда общество, состоящее из равноправных субъектов признающих необходимость новых условий существования и сосуществования, учреждает в виде принимаемого Основного закона новые правила общественного бытия, рассматриваемые теорией права в качестве «общественного договора» [48, с. 160–161]. Именно в общественном согласии, объединяющем волю большинства участников общества в отношении соответствующих «Новой эпохе» прав и обязанностей членов общества легализованном путем принятия конституции как НПА, состоит отличие ее договорной природы, от т.н. октроированной (дарованной) конституции, сводящейся к передаче суверенитетом своим подданным некоего объема прав.

Российская история XX века знает примеры признания обществом «Новых эпох», реализуемых путем принятия «новых» конституций. Так, основатель Советского государства В.И. Ленин еще в начале XX века писал, что конституция – это не «бумажка, на которой записаны права народа», а документ, содержащий права гарантируемый «силой тех классов народа, которые осознали эти права и сумели добиться их» [51, с. 54], что нашло отражение в ст. 1 Конституции РСФСР 10 июля 1918 года о том, что «Россия объявляется Республикой Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам» [1].

В конце XX века после принятия в РСФСР 12 июня 1990 года «Декларации о государственном суверенитете», Съездом народных депутатов РСФСР как полномочным представителем советского общества в Конституцию РСФСР 1978 года Законом РСФСР от 15.12.1990. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» были внесены радикальные изменения, свидетельствующие о «Новой эпохе» выражаемой в согласии советского общества развиваться согласно Преамбуле Конституции в «составе обновленного СССР» [2].

Политический кризис в российском обществе, вызванный «Беловежскими соглашениями» 8 декабря 1991 года поставил перед обществом вопрос о необходимости существования в «Новой эпохе», а референдум назначенный на 12 декабря 1993 по вопросу существования общества в новых условиях был призван создать «надежную базу для построения российской государственности» [49]. Обращает на себя внимание то, что действующая ныне Российская Конституция 1993 года закрепила в себе заключенный членами социума общественный договор. Так, субъектный состав Договора фактически закреплялся текстом Преамбулы, т.к. согласно Постановления Конституционного суда РФ от 16.07.2007 №11-П, отраженное в ней «коллективное участие в осуществлении власти в Российской Федерации граждан, составляющих в своей совокупности многонациональный народ Российской Федерации, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной

власти» [20], а условия этого Договора как и особенности его пересмотра содержатся в ее тексте. Кроме этого, существующая в Конституции России строка преамбулы «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, <...> принимаем Конституцию Российской Федерации» по словам авторов постатейного комментария к Конституции РФ является юридическим актом, объявляющим декларируемую участниками Договора содержащуюся в Конституции описание правил существования лиц в условиях «Новой эпохи» действующим [57, с. 7].

Кроме свойств бессрочности и историзма, Основной закон России дополняется свойством стабильности, т.е. ее защиты от непродуманных изменений. В частности, помимо защиты от изменения содержания 1, 2 и 9 глав Конституции путем применения специальной процедуры созыва Конституционного собрания (ст. 135), ее содержание защищается доктриной «Живой конституции» позволяющей применять не букву, а «духа закона», т.е. такую систему ее истолкования, которая «не искажая сути правового смысла, заложенного в ее текст выявлять его актуальное значение в контексте современных социально-правовых реалий» [36].

Также о стабильности и бессрочности российского Основного закона позволяет судить содержание части 4 ст. 15 Конституции РФ о том, что нормы международных договоров являются частью правовой системы России. Руководитель Центра международно-правовых исследований Института государства и права РАН, д-р юрид. наук И.И. Лукашук рассматривая право международных договоров отмечал, что среди данных актов встречаются договоры, заключенные «на вечные времена», т.е. на срок «пока времена и обстоятельства существенно не изменятся» [42. с. 109–112], что может быть интерпретировано, как наступление момента времени, в котором одна из сторон Договора не придет к выводу о возникновении и признании в качестве юридического факта «Новой эпохи» не позволяющему продолжать участие в Договоре. Аналогом данных договоров являются т.н. «бессрочные» договоры примером чего является содержащий в ст. XV названное условие многосторонний «Договор по открытому небу» (Хельсинки, 1992) [3]. Бессрочный договор может быть аннули-

рован государством-участником только на условиях, предусмотренных самим Договором, либо в случае изменения «времен и обстоятельств», что может означать существенный пересмотр Основного закона обществом, составляющим население государства-участника.

Внесение «масштабных» поправок в Российскую Конституцию в июле 2020 года, несмотря на предусмотренные процессуальные механизмы, содержащиеся в Главе 9 этого НПА также были осуществлены путем проведения всенародного голосования. Историзм этого события отмечался Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 года. По словам Президента РФ В.В. Путина «Конституция была принята уже более четверти века назад в условиях тяжелого внутривнутриполитического кризиса, и положение дел с тех пор кардинально изменилось», а также им отмечалось, что «перед Россией стоят прорывные исторические задачи, и в их решении значим вклад каждого» [18]. Впоследствии развивая эту идею, и подтверждая наличие существования в России Общественного договора Президент РФ отмечал, что «важно, чтобы именно граждане России, придя на голосование, зафиксировали свое авторство этого закона» [45]. Таким образом, всенародное голосование 1 июля 2020 года о поправках в Основной закон, закрепило волю населения о их правовой бессрочности, допуская только по причине признания россиянами «Новой эпохи», дата наступления которой ныне неизвестна, а предложения о принятии «Новой конституции» России в исторической перспективе, о которой пишет С.А. Авакьян пока не имеют под собой почвы [30, с. 6].

В качестве примера бессрочности новой редакции Конституции РФ можно рассмотреть содержание новой редакции ст. 95, согласно которой часть членов Совета Федерации – Сенаторов РФ назначаются на свои должности пожизненно. Отмена этого положения, как и иных введенных в 2020 году поправок, возможна в порядке ст. 136 Основного закона, но в тоже время эта процедура может быть признана неконституционной по причине исключительно народного волеизъявления, в силу чего отмена пожизненности это срока возможно только

по причине признания россиянами «Новой эпохи», дата наступления которой неизвестна ныне.

Иным примером бессрочности Основного закона РФ является новая редакция ст.79 об ограничении действия на территории России международных актов и договоров «если это противоречит основам конституционного строя». Данная поправка не только позволила пересмотреть отношение государства к применению на территории России правовых позиций ЕСПЧ, что в свое время было сделано благодаря толкованию Конституционным судом содержания Конституции РФ [22] неоднозначно воспринятого юридической наукой [53, с. 173–175] но и стала декларацией пересмотра российским обществом своего места в международно-правовых отношениях.

В то же время следует учитывать, что общество, принимающее конституцию в последующем сменяется поколениями, культурные, политические и экономические предпочтения которых могут быть не идентичными поколению, принявшему этот НПА. Поводом для подобного допущения является содержание п. 1 Раздела 7 Конституции Франции 1791 года о том, что изменение Конституции является естественным («неотъемлемым») правом нации; некоторые из статей могут не пройти испытание временем (т.н. «выявление непригодности опытом»), а также – содержание п.28 Конституции Франции 1793 года о том, что «ни одно поколение не может подчинить своим законам поколения будущие» [56]. Этому же способствует и тезис автора «Духа государства» П. Бурдьё, согласно которого массы признают публичную власть на уровне принятия обыденных форм повседневной жизни, подчиняясь существующим государственным институтам, структурирующим их ход [52, с. 209]. Вследствие этого новые поколения «плывут по течению» бытия, не вдаваясь в значение историзма и бессрочности норм Основного закона, как и в то, что они живут в условиях «Новой эпохи» по отношению к эпохе предшествующей ее принятию, что может побуждать социальные конфликты.

Однако, как представляется, цитируемые выше позиции французского конституционализма и социологии не являются универсальными. Например,

Р.А. Алексеев сравнивая в своем исследовании условия изменения ряда Основных законов отмечал, что содержащаяся в законодательстве США «сложная процедура конституционных преобразований способствовала тому, что за длительный период действия американской конституции, которая была принята в 1787 г., в нее было внесено вплоть до настоящего времени всего лишь 27 поправок [31, с. 11], что позволяет говорить о реализации в этом государстве вышеназванных свойств Основного закона.

В отношении же Российской Конституции названный выше А.Н. Пугачев писал, что данный НПА содержит в себе требования, посвященные особому порядку ее принятия, пересмотра и внесения поправок, что позволяет судить о ее особой охране [47, с. 115] в связи с чем с учетом специального порядка пересмотра 1 и 2 Глав, за весь срок действия в него были внесены поправки в основном затрагивающие состав субъектов России и только незначительное количество изменений посвященных политико-правовым преобразованиям, а существенные поправки в Основной закон России в 2020 году позволили заручиться согласием новых поколений россиян о корректировке курса развития российского общества.

Закрепление же в конституции, как НПА, обладающим названными свойствами норм-принципов построения общественных отношений (конституционных принципов) также способствует тому что содержание конституции делает стабильным основанную на нормах материального права регуляцию общественных отношений так как действие их содержания «распространяется далеко за пределы конкретной нормы, в которой фиксируется содержание принципа права, находя свое непосредственное закрепление в тексте конкретных нормативно-правовых предписаний» [32, с. 7].

Переходя к распространению выявленных нами свойств российского Основного закона на федеральное законодательство об обязательном пенсионном страховании (далее – ОПС) мы должны отметить, что ч. 2 ст. 39 Конституции РФ предусматривает, что «Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом». Наличие этой нормы как регулятора позволяло За-

конодателю обладая свободой усмотрения устанавливать правила пенсионного обеспечения. Дополнение в 2020 году этого конституционного положения нормами, содержащимися в частях 6 и 7 ст. 75 Основного закона, устанавливающими, что «в Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе *принципов* (выделено нами – *А.И.*) всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование» и что «в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование», предусматривает закрепление в Конституции, как непосредственно применяемом законе, конституционных принципов построения пенсионной системы, обладающих изложенным выше признаками бессрочности, стабильности, историзма и верховенства по отношению к законодательству об ОПС, признаваемому частным случаем предусмотренного статьями 1 и 8 Федерального закона от 16.07.1999 №165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» т.н. «социального страхования» [4].

Указание на то, что в цитируемом положении Основного закона формирование ОПС на основе ряда принципов установлено в настоящем времени (т.е. «формируется система» а не «сформирована») соответствует разделяемым нами взглядам Д.Н. Бахраха о том, что вступающая в силу «норма немедленного действия» регулирует «что есть и что будет» а прочие взгляды на нормативную регуляцию аналогичных отношений «немедленно прекращают свое действие» [33, с. 7].

Известно, что в современной России пенсионное страхование было введено благодаря принятию 20.11.1990 Закона РФ №340–1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации», существенным отличием которого от действовавшего в эпоху социалистической экономики пенсионного законодательства стало описание пенсионной системы терминологией, характерной для экономики страхования. Республиканский Пенсионный фонд (ПФ РФ) упоминаемый в ст. 11.1 Конституции РСФСР в редакции Закона РСФСР от 15.12.1990. был непосредственно создан Постановлением Верховного совета РФ 27.12.1991

№2122–1, а одной из функций этой организации являлось «обеспечение сбора страховых взносов (выделено нами – *А.И.*), необходимых для финансирования выплат государственных пенсий» [13] перечисляемых в него соответственно страхователями (работодателями и непосредственно застрахованными). Таким образом система ОПС не только описывалась новой терминологией, отличающей ее от законодательства советской эпохи, но и позволяла применять страховую модель перераспределения средств, направленных на предусмотренные пенсионные выплаты.

Однако, на протяжении всего срока действия российской системы ОПС в ней выявлялись многочисленные правовые, социальные и финансовые противоречия.

В частности,

1. Несмотря на отмечаемую ПФ РФ и подтверждаемую Конституционным судом РФ доктрину «солидарности поколений» [19] благодаря которой реализация человеком своих пенсионных прав на пенсионные обязательства ПФ РФ возможна при наличии условий:

– обязательного личного участия застрахованного в формировании ПФ РФ величин пенсионных обязательств в отношении более старших поколений застрахованных (наличии т.н. страхового стажа) и

– формировании средств бюджета ПФ РФ в будущем новыми возрастными когортами [59],

с момента создания системы ОПС прослеживаются самые разнообразные подходы государства к правовой оценке возмездности страховых взносов в бюджет ПФ РФ как доходов, предназначенных для их трансформации в пенсионные обязательства.

Так,

– в цитируемом нами выше Постановлении от 24.02.1998 №7-П Конституционный суд РФ отмечает, что «страховые взносы в ПФ РФ представляют собой особые обязательные платежи, являющиеся формой отчуждения денежных

средств страхователей и застрахованных на началах безвозвратности и индивидуальной безвозмездности» [19];

– в Определении от 05.02.2004. №28-О Конституционный суд РФ указывает, что «в отличие от налога <...> страховые взносы на обязательное пенсионное страхование отвечают признакам возмездности и возвратности» [25];

– в Постановлении от 30.11.2016 №27-П можно прочесть, что «отдельные правовые позиции Конституционного суда по поводу налогообложения распространяются и на обязательные страховые взносы» [23], а

– в Постановлении Конституционного суда РФ от 31.10.2019 №32-П излагается позиция, согласно которой «в отличие от налогов, страховые взносы <...> для застрахованных лиц выступают материальной гарантией пенсионного обеспечения в случаях, когда они лишены возможности иметь заработок (доход) или утрачивают его в силу возраста» [24].

2. В законодательство, регулирующее ОПС периодические вносились изменения, влияющие на количественные характеристики вероятности реализации лицами пенсионных прав и их объем.

Например,

–Федеральный закон от 20.07.2004 №70-ФЗ «О внесении изменений в Главу 24 части второй НК РФ, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов РФ» объединил ранее существующую группу застрахованных «мужчины с 1953 по 1966 год рождения и женщины с 1957 по 1966 год рождения» имеющую самостоятельный объем пенсионных прав с возрастной группой «мужчины 1952 года рождения и старше и женщины 1956 года рождения и старше», в результате чего, современная структура застрахованных стала выглядеть как: «лица 1966 года рождения и старше и лица 1967 года рождения и моложе» [5], а

–Федеральный закон от 03.10.2018. №350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» увеличил возраст приобретения застрахованными ли-

цами прав на страховую пенсию на срок до 5 лет (для женщин и мужчин до 60 и 65 лет соответственно) [9].

3. Так называемая «пенсионная формула», являющаяся базой для расчетов пенсионных обязательств, критически воспринимается теоретиками финансов, о чем подробно писали О.Г. Дмитриева и В.П. Чернов [34, с. 115–130], социумом [58] и бизнес-сообществом [50], а ее нормативная регуляция выглядит неоднозначной. Так, часть 2 ст. 4 Федерального закона от 02.11.2013 №293-ФЗ «Об актуарной деятельности» предусматривает, что организация актуарной оценки субъектов, созданных публично-правовыми образованиями (в т.ч. страховых организаций) производится на основании распоряжения Правительства РФ, выступающего в качестве «Заказчика актуарного оценивания» [7]. Но если до введения в действие названного Закона №293-ФЗ (1 января 2015 года) подготовкой актуарных расчетов для определения основных показателей бюджетов ПФ РФ в федеральных округах занимались информационно-аналитические отделы Управления данного Фонда [16], то в дальнейшем деятельность ПФ РФ в качестве страховщика в ОПС осуществлялась при непосредственной деятельности существующего в структуре ПФ РФ Департамента актуарных расчетов и стратегического планирования с функцией «представления сведений, необходимых для составления проекта бюджета ПФ РФ», наличие которого в структуре этой организации подтверждается Приложением 1 к Учетной политике по исполнению бюджета ПФ РФ утвержденным Постановлением Правления ПФ РФ от 25.12.2015 №521п «Об утверждении Учетной политики по исполнению бюджета Пенсионного фонда РФ» [17].

В ст. 39 Конституции РФ содержится норма о том, что в России «поощряется добровольное социальное страхование», однако позиция застрахованных по поводу личного участия в формировании индивидуальных пенсионных накоплений за счет размещения средств в негосударственных пенсионных фондах (далее – НПФ) представляется пассивной. Статья 13 Федерального закона от 30.04.2008. №56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пен-

сионных накоплений» гарантировала застрахованным лицам софинансирование добровольного взноса в НПФ в пределах величины 12 тыс. рублей в год [6]. Однако, спустя 2 года (2010 год) Счетная палата РФ отмечала, что «реализация данной Программы является неудовлетворительной, т.к. средняя величина взноса застрахованного составляла 2,6 тыс. рублей в год (т.е. 22% от предельного показателя софинансирования), а всего в Программу вступило меньше 4 млн человек» [44]. Позднее, согласно п.7 ст.3 и ст.6 Федерального закона от 04.12.2013. №351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения» [8] пенсионные накопления граждан в НПФ были «заморожены» и фактически переданы в бюджет ПФ РФ. Спустя 8 лет, т.е. в 2022 году Минфином РФ России обсуждался вопрос о их возврате в собственность застрахованных на условиях размещения в различные активы, однако этот вопрос так и остался не решенным [54], а позднее, согласно ст. 4 Федерального закона от 05.12.2022 №472-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», срок принятия решения о правовой судьбе «замороженных» средств был продлен до 2025 года [12].

Обращает на себя внимание то, что обозначенные выше в системе ОПС противоречия наблюдаются в российской пенсионной системе на протяжении всего срока ее действия, составляющего период времени больший, чем период существования созданного на основании Конституции 1993 года современного российского государства. Важно отметить, что систематическое изменение российским Законодателем условий ОПС происходит в течении одного «пенсионного цикла» в котором находится застрахованный, под которым мы понимаем промежуток времени с момента признания государством лица в качестве застрахованного в системе ОПС до даты наступления страхового случая, и определяемого нами в виде разницы между годом достижения возраста приобретения мужчиной или женщиной прав на пенсионное обеспечение (в настоящее время – 65 и 60 лет соответственно) и формальным годом совершенноле-

тия т.е. 18 лет, дающим право лицу на формирование страхового стажа). Подсчеты показывают, что в среднем пенсионный цикл для мужчин составляет период в 47 лет, а для женщин 42 года (разница между 65 (60 годами соответственно и 18 годами). Названное обстоятельство, как и то, что время существования российского государства составляет срок меньший чем величина пенсионного цикла, в течение которого наблюдается систематические односторонние изменения государством условий ОПС, заставляет застрахованных занимать не активную, а выжидательную позицию в отношении формирования прав на пенсионные выплаты. Регулярные новации в регламентации ОПС рассматриваются также и будущими пенсионерами в качестве переменного значения в субъективном пенсионном правоотношении, что влияет на осознание ими необходимого для экономики страхования и страхового законодательства «страхового интереса», о содержательности которого мы писали ранее [40, с 25–29] и непосредственно отражается в параметрах бюджета ПФ РФ (с 01.01.2023 года – бюджета Социального фонда).

Таким образом, до введения в действие принципов, предусмотренных ч. 6 ст. 75 Конституции РФ и вводимых в действие с момента ее принятия, Законодатель, формально не нарушая требования Основного закона регулировал пенсионные правоотношения, не учитывая их стабильности и долгосрочности. Это подтверждается позицией Конституционного суда РФ, который в Определении от 02.04.2019 №854-О установил, что «Конституционные положения о социальном государстве <...> не предполагают установления количественных критериев или экономических показателей, которые создавали бы конституционно-правовой инструментарий оценки законодательного решения о внесении такого рода изменений в пенсионную систему» [26] и позволяет утверждать о приоритетности в законодательстве об ОПС не принципа законности, а выявленного нами в свое время принципа экономической целесообразности [38, с. 88–91].

Внесение в 2020 году в Основной закон России ряда т.н. «мировоззренческих поправок» (предусмотренные ч. 1 и 2 ст. 67.1 институты «государства, объединенное тысячелетней историей»; «исторически сложившегося государ-

ственного единства») переводящих духовно-нравственное содержание национальной идентичности в категорию конституционной характеристики государства и общества для достижения более высокого уровня конституционного (и государственного) суверенитета [43, с. 27], а равно введение в нормативную регуляцию ОПС конституционных принципов «всеобщности, справедливости и солидарности поколений», при условии эффективного функционирования системы ОПС, ставших конституционно-правовой базой для ее дальнейшего финансово-правового развития, а также последовавшее за этим объединение ресурсов ПФ РФ и Фонда социального страхования согласно принятого 14.07.2022 Федерального закона №236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» в Единый Социальный фонд (далее – закон №236-ФЗ),

а также –

содержание Указов Президента РФ от 09.11.2022 №809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» являющихся основой русского общества, и позволяющих осуществлять сбережение народа России и развитие человеческого потенциала (п.7 Основ) [14] и от 31.03.2023 №229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации», в которой отмечается «особое положение России как самобытного государства-цивилизации», сплотившей русский народ и другие народы, составляющие культурно-цивилизационную общность Русского мира (п. 4 Концепции), а в долгосрочной перспективе национальными интересами России являются «повышение качества жизни и благосостояния граждан» (п. 15 Концепции) [15].

является не только историческим событием, значение которого для применения Основного закона описано выше, но и потребует, по нашему мнению, от Правительства России, как участника конституционного правоотношения, осознающего выявленные нами свойства Основного закона вынесения на общественное обсуждение проекта нормативного акта, выступающего приводным

ремнем создаваемой в законодательстве об ОПС модели т.н. «Социального эскалатора», о которой мы задумывались и писали ранее [37].

Содержание модели «социального эскалатора» должно сводиться к тому, что «молодое» поколение (совокупность индивидов, обладающих одинаковыми половозрастными признаками), поэтапно продвигаясь по биологической траектории в сторону периода «старости» началом которого является момент достижения пенсионного возраста должно быть уверено в том, что вступая в пенсионный цикл государство гарантирует ему неизменные в течение всего цикла условия ОПС которые не будут хуже аналогичных условий гарантируемых предшествующему поколению, что позволит каждому последующему поколению оценить финансовые и правовые условия системы ОПС в настоящем и будущем. Кроме того, данная модель позволит каждому из представителей названных поколений более внятно оценивать перспективы своего существования как в течение пенсионного цикла, так и по его окончании, т.е. в пожилом возрасте и как следствие – более продуманно формировать свое волеизъявление в отношении своего будущего. Изложение этой модели может быть закреплено Правительством РФ в виде «Порядка осуществления актуарной деятельности Социальным фондом», как это предусмотрено ст. 13 вышеназванного закона №236-ФЗ [10] либо в виде иного НПА.

Таким образом, на основе содержания модели «Социального эскалатора» в России должна быть проведена не очередная «пенсионная реформа», тренд на реализацию которых был выявлен Т.В. Жуковой в исследованиях пенсионных систем стран «Европейской цивилизации» [35, с. 246–247], а создано «последнее изменение» системы ОПС, которое не противоречит признакам бессрочности, стабильности и историзма Конституции, а также учитывая реалии изменяющегося мира должно стать частным случаем «общества участия» [46, с. 8], как части Общественного договора.

Поскольку в 2022 году для укрепления отношения между государством и обществом в России с 1 января 2023 г. были внедрены предусмотренные Федеральным законом от 14.07.2022 №263-ФЗ «О внесении изменений в части

первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» [...] фактически революционные новации в части уплаты обязательных платежей, включающих в себя страховые взносы на ОПС, позволяющие рассматривать их на стадии проведения Специальной военной операции начавшейся феврале 2022 года в качестве нового шага в укреплении существующего в России Общественного договора [39, с. 99–100], историческим шагом в укреплении отношений между государством и человеком должна стать модель, в которой благосостояние каждого индивида в пенсионном возрасте во многом должно зависеть не только от личного интереса человека в отношении своего будущего но и от преемственности пенсионного законодательства, несменяемость которого на протяжении всего пенсионного цикла каждого застрахованного должно гарантироваться государством.

Список литературы

1. Конституция (Основной Закон) РСФСР от 10.07.1918 // СУ РСФСР. – 1918. – №5. – Ст. 582.
2. Закон РСФСР от 15.12.1990 №423–1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР. – 1990. – №29. – Ст. 561.
3. Договор по открытому небу. Принят в г. Хельсинки 23.04.1992 // Московский журнал международного права. – 1993. – №2. – С. 145.
4. Федеральный закон от 16.07.1999 №165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // Российская газета. – 21.07.1999.
5. Федеральный закон от 20.07.2004 №70-ФЗ «О внесении изменений в Главу 24 части второй НК РФ, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» // Российская газета. – 28.07.2004.
6. Федеральный закон от 30.04.2008 №56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // Российская газета. – 06.05.2008.
7. Федеральный закон от 02.11.2013 №293-ФЗ «Об актуарной деятельно-

сти» // Российская газета. – 06.11.2013.

8. Федеральный закон от 04.12.2013 №351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения» // Российская газета. – 06.12.2013.

9. Федеральный закон от 03.10.2018 №350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» // Российская газета. – 04.10.2018.

10. Федеральный закон от 14.07.2022 №236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // Российская газета. – 19.07.2022.

11. Федеральный закон от 14.07.2022 №263-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 20.07.2022.

12. Федеральный закон от 05.12.2022 №472-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 08.12.2022.

13. Постановление Верховного совета РФ от 27.12.1991 №2122–1 «Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации» // Российская газета. – 23.01.1992.

14. Указ Президента РФ от 09.11.2022 №809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48502> (дата обращения: 10.03.2023).

15. Указ Президента РФ от 31.03.2023 №229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Российская газета. – 31.03.2022.

16. Постановление Правления ПФ РФ от 09.10.2000. №18 «О создании управлений ПФР в федеральных округах» // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. – 2001. – №1.

17. Постановление Правления ПФ РФ от 25.12.2015 №521п «Об утвержде-

нии Учетной политики по исполнению бюджета Пенсионного фонда РФ» // Информационно-правовая система «Гарант».

18. Стенограмма: О чем рассказал Владимир Путин в Послании Федеральному Собранию // Российская газета. – 15.01.2020.

19. Постановление Конституционного суда РФ от 24.02.1998 №7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости населения РФ и в Фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов» // Российская газета. – 10.03.1998.

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 №11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – российская партия коммунистов» // СЗ РФ. – 2007. – №30. – Ст. 3989.

21. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 №6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпромнефть» // Российская газета. – 13.04.2015.

22. Постановление Конституционного суда РФ от 14.07.2015 №21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 ста-

тьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. – 27.07.2015.

23. Постановление Конституционного суда РФ от 30.11.2016 №27-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 8 статьи 14 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» и статьи 227 Налогового кодекса РФ в связи с запросом Кировского областного суда» // Российская газета. – 16.12.2016.

24. Постановление Конституционного суда РФ от 31.10.2019 №32-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18, статей 20 и 21 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РФ в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование», части 22 статьи 26 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» и пункта 6.1 статьи 78 Налогового кодекса РФ в связи с запросом Верховного Суда РФ» // Российская газета. 15.11.2019.

25. Определение Конституционного суда РФ от 05.02.2004 №28-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общественной организации Тверской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов Заволжского района города Твери на нарушение конституционных прав и свобод статьями 3 и 34 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» и статьей 10 Федерального закона «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс РФ и в некоторые законодательные акты Российской

Федерации о налогах и сборах» // СЗ РФ. – 2004. – №12. – Ст. 1109.

26. Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2019 №854-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 4 и 7 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» // Информационно-поисковая система «Консультант Плюс».

27. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 25.12.2018 №50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. – 15.01.2019.

28. Абрамов А.В. 12 лекций по политологии: учебное пособие для бакалавров / А.В. Абрамов. – М.: ИИУ МГОУ, 2013. – 260 с.

29. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. – М.: Сашко, 2000. – 524 с.

30. Авакьян С.А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России / С.А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2023. – №1. – С. 3–21.

31. Алексеев Р.А. Конституция Российской Федерации: история поправок / Р.А. Алексеев // Вестник Московского государственного областного университета. – 2021. – №1. – С. 8–31 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.evestnik-mgou.ru (дата обращения: 15.04.2023).

32. Баранов А.В. Нормы-принципы в механизме правового регулирования / А.В. Баранов // Вестник Томского государственного университета. Серия «Право». – 2016. – №4 (22). – С. 5–14.

33. Бахрах Д.Н. Три способа действия во времени новых правовых норм и три способа прекращения действия старых норм / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 2005. – №9. – С. 5–12.

34. Дмитриева О.Г. Монотонность и стационарность пенсионных функций и их нарушение в действующих и предлагаемых формулах расчета пенсий /

О.Г. Дмитриева, В.П. Чернов // Вопросы экономики. – 2014. – С. 112–140.

35. Жукова Т.В. Вторая волна пенсионных реформ (2009–2019 гг.): прогноз будущих трансформаций пенсионных систем / Т.В. Жукова // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – Т. 13. №4. – С. 230–252.

36. Зорькин В. Буква и дух Конституции / В. Зорькин // Российская газета. – 09.10.2018.

37. Иванюженко А.Б. «Социальный эскалатор» как фактор пенсионной политики Российского государства / А.Б. Иванюженко // Человек. Культура. Общество. Право (к 20-летию со дня принятия Конституции Российской Федерации): материалы межвузовской научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 20 ноября 2013 года). – СПб.: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2013. – С. 105–112.

38. Иванюженко А.Б. О конкретизации применения принципов плановости и законности в российском финансовом праве (на примере правового регулирования деятельности Пенсионного фонда России) / А.Б. Иванюженко // Развитие научных идей профессора Н.И. Химичевой в современной доктрине финансового права: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в рамках III Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой, посвященных 90-летию со дня рождения Нины Ивановны (Саратов, 2 октября 2018 года) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2020. – С. 86–91.

39. Иванюженко А.Б. Новации налогообложения как новый шаг в реализации концепции общественного договора в России / А.Б. Иванюженко // Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина: региональный вектор: материалы V Всероссийской научно-практической конференции (Хабаровск, 15 сентября 2022 года). – Хабаровск: Дальневосточный институт управления – филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2022. – С. 95–100.

40. Иванюженко А.Б. Категория «интерес» в законодательстве об обязательном пенсионном страховании: вопросы общей теории права и отраслевого законодательства / А.Б. Иванюженко // Журнал юридических исследований. – 2022. – Т. 7. №4. – С. 18–29.

41. Клеандров М.И. О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть / М.И. Клеандров // Государство и право. – 2022. – №1. – С. 7–18.

42. Лукашук И.И. Действие международного договора во времени и пространстве / И.И. Лукашук // Журнал российского права. – 2005. – №4. – С. 108–117.

43. Мазаев В.Д. Поиск новых смыслов продолжается (по внесенным поправкам к Конституции РФ) / В.Д. Мазаев // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). – 2021. – Т. 74. №7 (176). – С. 15–31.

44. Мазунин А. Пенсии не прошли аудит // Коммерсантъ. – 24.12.2010.

45. Панюшкин К. Изменения в Конституцию вступят в силу, только если их одобряют на общероссийском голосовании / К. Панюшкин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.1tv.ru/news/2020-02-13/380460-izmeneniya_v_konstitutsiyu_vstupyat_v_silu_tolko_esli_ih_odobryat_na_obscherossijskom_golosovanii (дата обращения: 13.02.2020).

46. Привалов А. О моде на спецоперации / А. Привалов // Эксперт. – 2013. – №38. – С. 8.

47. Пугачев А.Н. Юридические свойства конституции: понятие, виды, характеристика / А.Н. Пугачев // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D «Экономические и юридические науки». Конституционное, административное, международное право. – 2013. – №5. – С. 115–126.

48. Руссо Ж.Ж. Об Общественном договоре, или Принципы политического Права. Цит. по: Руссо Ж.Ж. Трактаты. – М., 1969.

49. Сидоров И. Борис Ельцин одобрил проект Конституции / И. Сидоров // Коммерсантъ. – 11.11.1993.

50. Старостина Ю. Бизнес попросил у властей дополнительные расчеты по пенсионному возрасту / Ю. Старостина, А. Трунина [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/16/06/2018/5b2501a09a794703b0b73361> (дата обращения: 25.03.2023).

51. Ульянов (Ленин) В.И. Между двух битв // Ленин В.И. ПСС. – Т. 12. – С. 49–59.

52. Хархордин О. Что такое «государство»? Русский термин в европейском контексте / О. Хархордин // Понятие государства в четырех языках / под ред. О. Хархордина. – СПб., 2002. – 218 с.

53. Хлопов И.Е. Критический анализ постановления Конституционного суда Российской Федерации от 14 июля 2015 года №21-П / И.Е. Хлопов // *Juvenis scientia*. Правоведение. – 2016. – №2. – С. 172–175.

54. Шелудченко С. Минфин предложил разрешить самостоятельно инвестировать пенсионные накопления / С. Шелудченко [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/09/08/939808-razreshit-rossiyanam-investirovat-pensionnie> (дата обращения: 15.10.2022).

55. Шустов Д.Г. Государство и конституция / Д.Г. Шустов // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – №2. – С. 8–17.

56. Документы истории Великой французской революции. – Т. 1. – М.: Изд-во Московского университета, 1990. – 265 с.

57. Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий (постатейный) / отв. ред., рук. авт. колл. Ю.А. Дмитриев. – М.: Юстицинформ, 2007. – 614 с.

58. Кузбасс встретил пенсионную реформу пассивной агрессией [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rossaprimavera.ru/news/d0c53f18> (дата обращения: 20.04.2022).

59. Солидарность поколений – основа пенсионной системы России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://pfr.gov.ru/branches/sevastopol/news~2014/08/07/61547> (дата обращения: 07.08.2014).

60. Теория государства и права: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Г.Г. Бернацкого. – СПб.: Изд-во СПб ГЭУ, 2020. – 753 с.

Иванюженко Андрей Борисович – канд. юрид. наук, доцент кафедры правоведения Северо-Западного института управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», Россия, Санкт-Петербург.
