

# **О возможных проблемах реализации конституционных новаций в сфере регулирования пенсионных прав граждан России**

## **About possible problems of implementation of constitutional innovations in the sphere of regulation of pension rights of citizens of Russia**

**Иванюженко А.Б.**

Канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры правоведения СЗИУ РАНХиГС  
e-mail: iuta2007@yandex.ru

**Ivanuĵenko A.B.**

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Department of Law, The North-West Institute of management - the branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
e-mail: iuta2007@yandex.ru

### **Аннотация**

В статье рассматриваются новеллы Конституции РФ 2020 г. в отношении регулирующих прав граждан на получение пенсий по старости. Акцентируется внимание на возможных социальных рисках, вызванных поздним осмыслением обществом принятых изменений в Конституцию России.

**Ключевые слова:** конституционная реформа, пенсионные права, солидарность поколений, государственная служба.

### **Abstract**

The article discusses the novelties of the Constitution of the Russian Federation of 2020 in relation to regulating the rights of citizens to receive old-age pensions. The attention is focused on the possible social risks caused by the late comprehension by society of the adopted amendments to the Constitution of Russia.

**Keywords:** Constitutional reform, Pension rights, Generational solidarity, Public service.

На всех этапах исторического развития явление, называемое «политической коммуникацией», выполняло и выполняет функцию обмена информационными потоками, при помощи которых элиты побуждали к действию подчиненные группы, делали их волю податливой, а также формировали заданное отношение аудитории к той или иной идее [17, с. 33].

Одним из наиболее часто встречающихся способов политической коммуникации являются различные методы пропаганды, объединяющие общество и политические элиты на основе различных социальных, экономических и духовных качеств. Так, например, в советскую эпоху политическая агитация подкреплялась идеями «нового искусства», выражаемого «окнами РОСТА» В.В. Маяковского, подражанию народному фольклору «агитками» Д. Бедного, и далее – созданием социального института так называемых «новых гражданских обрядов», внедрение которых основывалось на одноименном

Постановлении Совета Министров РСФСР от 18.02.1964 № 203, одними из которых являлись так называемые «провода на пенсию» [13].

Несмотря на то, что благодаря политической агитации создавался новый толчок к развитию общества, как отмечает Н.А. Кузнецова, политические коммуникации основывались на разработках в области психологии восприятия [19, с. 20]. По причине применения данных методик в общественное сознание «вкладывались» наиболее яркие образы и ассоциации, а более спорные социально-правовые конструкции оставались в тени. Примером этого нам представляется текст песни «О Родине», написанной в 1936 г. В. Лебедевым-Кумачом, содержащем фразу «старикам везде у нас почет». Данная песня с момента ее исполнения завоевала большую популярность, хотя является общеизвестным, что пожилые лица, трудившиеся в колхозах и совхозах СССР, не получали пенсии по старости до середины 60-х годов XX в.

В постиндустриальном обществе идеи политической пропаганды доносятся до получателей информации при помощи средств массовой информации (СМИ) и Интернет, создающих продукт в виде так называемой политической рекламы, которая, в свою очередь, используя методы точечного воздействия на адресата информации, позволяет доводить до подчиненных лиц необходимый информационный посыл и, как следствие, сокращает риск сопротивления социума предлагаемым моделям общественного развития. В России этому способствует и то обстоятельство, что восприятие информации имеет особенности, о которых писал ак. И.П. Павлов в своих известных лекциях [22, с. 14.]

Поскольку пенсионная система России содержит в себе многочисленные противоречия в области статистики, экономики, финансов и права, использование политических коммуникаций в целях общественного одобрения новаций в этой сфере не только подтверждает утверждение д-ра юрид. наук М.В. Карасевой о том, что «принятие финансово-правовых норм почти всегда имеет место в условиях политического процесса, доведенного до противоборства, конфликтности различных политических сил» [18, с.61], но и может повлечь за собой (вследствие запоздалой реакции общества на осмысленное им содержание введенных нормативных изменений) качественно и количественно неопределенные обратные желаемому политические процессы и результаты, о риске которых пойдет речь ниже.

Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ, предложенных президентом РФ В. Путиным в Послании Федеральному собранию 15 января 2020 г. и утвержденных Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2] стало важнейшим политическим событием 2020 г. В то же время, по словам Уполномоченного по правам человека Санкт-Петербурга А.В. Шишлова «проведение общероссийского голосования в соответствии с Указом Президента РФ от 01.06.2020 № 354 "Об определении даты проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации" [8] в июле 2021 г. в условиях пандемии COVID-19 ограничило возможности противников принятия поправок донести свою позицию до широкого круга участников голосования, вызвав тем самым недоверие граждан к демократическим институтам» [14, с. 28-33].

Не рассматривая причины, побудившие Президента РФ предложить рассмотреть поправки в Основной закон России вопреки ст. 136 Конституции РФ не в порядке принятия Федерального конституционного закона с последующим одобрением субъектов Российской Федерации [1], а на всенародном голосовании и вопреки содержанию нормы ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» «единым пакетом» не взаимосвязанные изменения конституционного текста [3] именно 1 июля 2020 г., т.е. в промежутке времени между весенним и осенними пиками пандемии COVID-19, в котором

часть населения страны была охвачена субъективными жизненными проблемами, поименованными психиатрией «корона-психозом» (*corona psychosis – lam.*) [15, с. 102] и «ковидным туманом» [16], мы считаем необходимым остановиться на исследовании нормы, внесенной в ст. 75 Основного закона РФ, а именно – дополнением ее Частью 6, посвященной новому видению государством, и соответственно – обществом пенсионной политики.

Так, в названной норме Конституции РФ, во-первых, нашла отражение правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в Определении от 02.04.2019 № 854-О/2019, в котором КС РФ на Запрос 98 депутатов Государственной думы РФ о конституционности Федерального закона от 3.10.2018 № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий», содержание которого сводилось к поэтапному увеличению возраста приобретения пенсионных прав, отметил, что «Россия обязана создать пенсионную систему, отвечающую принципам равенства и справедливости, поддерживать ее эффективное функционирование» [10], а, во-вторых, содержится положение о том, что пенсии индексируются не реже одного раза в год в соответствии с федеральным законодательством.

В условиях пандемии, спровоцировавшей у россиян различных возрастных групп эмоциональную неустойчивость, «Российская газета» обращала внимание граждан на то, что «...пенсии будут индексироваться минимум раз в год. Каждый гражданин России должен чувствовать себя защищенным, должен быть уверен в том, что его права на поддержку государством будут гарантированы в течение всей его жизни» [24]. В то же время, правовое содержание вводимых в рассматриваемую статью Основного закона принципов «всеобщности, справедливости и солидарности поколений», триада которых является основой построения эффективно функционирующей системы пенсионного обеспечения, политическая агитация обошла молчанием, не позволив, по нашему мнению, обществу своевременно и здраво оценить вероятность каких-либо социально-экономических и правовых последствий данной поправки.

Внимание, по нашему мнению, обращает на себя тот факт, что на принципе так называемой «солидарности поколений» в современной России построена модель «обязательного пенсионного страхования» (ОПС), благодаря которому реализация человеком своих пенсионных прав возможна только при обязательном личном участии (наличие так называемого страхового стажа), но при условии формирования ресурса бюджета ПФ РФ в будущем новыми возрастными когортами [25]. Названный принцип нашел свое выражение в норме ст. 3 Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», согласно которой страховой тариф делится на так называемую «солидарную» и «страховую» части [4], каждая из которых имеет свое функциональное назначение в формировании величины страховой пенсии, право на пенсию реализуется только при достижении установленного возраста и рассчитывается при помощи специальных методик, в основе которых лежит актуарная математика. Таким образом, благодаря законодательно урегулированной системе ОПС трудоспособные граждане фактически участвуют в социально справедливой системе перераспределения средств в пользу лиц старшего поколения, гарантированную государством.

В то же время, ныне действующая система пенсионного обеспечения не может рассматриваться как построенная на принципе «всеобщности», так как принцип солидарности поколений распространяется только на лиц, относящихся к категории «застрахованных» в системе ОПС, к которым не относятся сотрудники государственной гражданской и военной службы, так как это предусмотрено ст. 422 НК РФ. Несмотря на то, что, согласно правовой позиции Конституционного суда РФ, изложенной в Определении от 30.09.2004 № 428-О, военная (государственная) служба является

разновидностью трудовой деятельности [9], указанные лица получают пенсионное обеспечение в порядке, предусмотренном ст. 10 Закона РФ от 12.02.1993 № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел <...> и их семей» [7] и ст. 6 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» [5] из бюджета Пенсионного фонда РФ (ПФ РФ), но не за счет ресурсов обязательного страхования по описанной выше методике (наличие страхового стажа, применение принципа солидарности поколений, специальная формула расчетов), а в порядке «квазистраховой модели», т.е. «в централизованном порядке» за счет трансфертов из Федерального бюджета. Величина пенсионных прав человека в этом случае рассчитывается относительно срока фактической выслуги и величины должностного оклада, что отличает эту методику от методики расчета пенсионных прав, предусмотренной системой ОПС, в основе которой лежит значение страхового стажа и стоимость так называемого «пенсионного коэффициента».

Кроме того, централизованное пенсионное обеспечение предполагает выплаты при достижении возраста более раннего, чем возраст приобретения пенсионных прав в ОПС, что позволяет исследователям заявлять о социальной несправедливости этой модели. Содержание этой проблемы было ярко изложено профессором Finance IE Business School (Испания) М. Мироновым. По его словам, «неужели бывший чиновник в 40 лет уже не способен нигде работать? Неочевидно, почему военным и сотрудникам МВД надо платить в 40 лет пенсию в 70% от оклада <...> Заставлять обычных людей выходить на пенсию в 65 лет, когда огромная армия здоровых мужиков (авторская стилистика приводится дословно – *А.И.*) перестает работать в 40-45 – это верх цинизма...» [21].

В результате принятия на всенародном голосовании исследуемой нами нормы ч. 6 ст. 75 Конституции РФ в части принципов «всеобщности справедливости и солидарности поколений» можно рассматривать, как основанный на принципе «*Vox populi - vox dei*» новый взгляд общества на пенсионное обеспечение лиц, получающих пенсии по выслуге лет в порядке Закона РФ № 4468-1 и Федерального закона № 166-ФЗ, а именно – отождествление их пенсионных прав с правами лиц финансируемых за счет ОПС. Следствием введения в Основной закон названной «триады» принципов может стать радикальное изменение методологии расчета пенсионных платежей лицам, получающим пенсии за счет трансфертов из Федерального бюджета. Данное изменение может быть вызвано как по воле политических элит (споры о политической и экономической целесообразности Федерального закона № 350-ФЗ не снимаются с повестки дня политическими партиями, представляющими интересы граждан в Государственной думе РФ), так и по воле любого лица, обратившегося в Конституционный суд РФ с вопросом о распространении принципа «справедливости» и «солидарности поколений» в его конституционно-правовом значении на лиц, не относящихся к категории застрахованных ОПС.

В случае утвердительного ответа на этот вопрос лица, получающие «пенсионное обеспечение», могут быть приравнены в правах к получателям «страховой пенсии», однако возраст и величина расчета пенсионных прав на момент принятия «Решения» органом конституционной юстиции является методологически неопределенной, что может породить недовольство социальных групп, вызванное снижением доходов и, как следствие, – подрыв доверия к государственной системе, несмотря на то, что поправки в Основной Закон РФ были введены на основе всенародного голосования.

Позиция Конституционного суда РФ в настоящее время по данному вопросу нам видится неопределенной. Это, как нам представляется, вытекает из анализа содержания Определения КС РФ от 19.01.2021 № 1-О, т.е. принятого после вступления в силу конституционных поправок, так как в мотивировочной части этого определения Конституционный суд фактически основывал свое решение на существующих в

пенсионном обеспечении принципах «равенства» и «справедливости» [11], но не рассмотрел в совокупности существо конституционной «триады» принципов, лежащих в основе современного пенсионного обеспечения.

Однако, поскольку в настоящее время руководители отдельных органов исполнительной власти в своих заявлениях рассматривают вверенные им подразделения государственной службы как «современное неюдворянство» и «профессиональное сословие» с закрепленными за ними дополнительными социальными гарантиями [20], а приостановление Законодателем механизмов индексации пенсий лицам, находящимся на военной и приравненной к ней службе (речь идет о принятом Федеральном законе от 06.12.2021 № 396-ФЗ «О приостановлении действия части второй статьи 43 Закона РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...», внесенном на рассмотрение в сентябре 2021 г. Правительством РФ [6]) еще на стадии его обсуждения Законодателем вызвало недовольство социальной группы так называемых «военных пенсионеров» [23], иным возможным последствием введения в Основной закон рассматриваемых принципов может стать признание государством за лицами, занимающими должности государственной и муниципальной службы ныне действующих прав на пенсионное обеспечение безотносительно к принятым принципам пенсионного обеспечения, аналогично практике раннего СССР (согласно п. 11 Положения «О пенсиях и пособиях по социальному страхованию», утв. Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР 13.02.1930 распространение пенсионного обеспечения по старости на так называемых «служащих» производилось Союзным советом социального страхования [12]) в обмен на поддержку укрепления вертикально-интегрированной системы государственного управления, что едва ли будет способствовать развитию демократических институтов, гарантированных Российским государством.

### Литература

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета – 2020 – 16 марта.
3. Федеральный закон от 04 марта 1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Российская газета - 1998 – 10 марта.
4. Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Российская газета - 2001 – 20 декабря.
5. Федеральный закон от 15 декабря 2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Российская газета – 2001 – 20 декабря.
6. Федеральный закон от 06.12.2021 № 396-ФЗ «О приостановлении действия части второй статьи 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» // Российская газета – 2021 – 10 декабря.
7. Закон Российской Федерации от 12.02.1993 № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной

противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей» // Российская газета – 1993 – 26 февраля.

8. Указ Президента РФ от 01.06.2020 № 354 «Об определении даты проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Российская газета - 2020 – 1 июня.

9. Определение Конституционного суда РФ от 30.09.2004 № 428-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пожарова П.В. на нарушение его конституционных прав положениями п.13 Приложения 3 к Федеральному закону «О Федеральном бюджете на 2000 год», п.8 Приложения 4 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 год», п. 5 Приложения 9 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2002 год», ст.97 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» и пп. 34 п. 1 Приложения 20 к нему, ст. 102 и 144 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год», пп.37 п. 1 Приложения 20 к нему, п. 4 ст. 83 и п. 2 ст. 180 Бюджетного кодекса РФ, пп.1 п.2 ст. 5 Закона РФ «О государственной пошлине» и п. 1 Части первой ст.89 ГПК РФ» // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».

10. Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2019 № 854-О/2019 «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» // Российская газета - 2019 – 4 апреля;

11. Определение Конституционного Суда РФ от 19.01.2021. № 1-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Подвизникова Алексея Львовича на нарушение его конституционных прав подпунктом 1 пункта 3 статьи 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и пунктом 2 части первой статьи 29 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // [Электронный ресурс] // Сайт «Российское законодательство» - URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-19012021-n-1-o/> (дата обращения 10.01.2022).

12. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 13 февраля 1930 «Об утверждении Положения о пенсиях и пособиях по социальному страхованию» // СЗ СССР, 1930, № 11, Ст. 132.

13. Постановление Совета министров РСФСР от 18.02.1964 № 203 «О внедрении в быт советских людей новых гражданских обрядов» // СП РСФСР. 1964 № 3 Ст. 22.

14. Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2020 год. СПб., 2021. – 283 с.

15. *Гриценко В.В., Резник А.Д., Константинов В.В., Маринова Т.Ю., Хоменко Н.В., Израйловиц Р.* «Страх перед коронавирусом заболеванием (COVID-19) и базисные убеждения личности» // Клиническая и специальная психология. – 2020. – Т. 9. – № 2. – С. 99-118.

16. *Губернаторов Е.* «Главный психиатр Москвы назвал признаки «ковидного тумана»» [Электронный ресурс] / Е.Губернаторов // Сайт информационного агентства «РБК». - URL: <https://www.rbc.ru/society/27/11/2021/61a0e85b9a79471a00f7e52e> (Дата обращения 27.11.2021).

17. *Гуменский А.В.* Управление международной информацией // Международные процессы. – 2010. – Т. 8. – № 1 (22). – С. 31-43.

18. *Карасева М.В.* Финансовое право - политически «напряженная» отрасль права // Государство и право. – 2001. – № 8. – С. 61-65.

19. Кузнецова Н.А. Управление политической информацией и манипуляция общественным сознанием // Власть. – 2011. – № 11. – С. 19-21.
20. Лукьянова И. «О льготах детям опричников» // Новая газета. – 2021 – 23 июня.
21. Миронов М. «В чем несправедливость пенсионной реформы». [Электронный ресурс] / М. Миронов // Сайт информационного агентства «Эхо Москвы» - URL: <https://echo.msk.ru/blog/mmironov/2224872-echo/> (Дата обращения 19.06.2018).
22. Павлов И.П. Об уме вообще, о русском уме в частности (СПФ АРАН. Ф. 259) [Электронный ресурс] / И.П. Павлов // Сайт «Мир книг». Режим доступа <http://www.biophys.ru/archive/books/pavlov.pdf> (10 января 2022).
23. «Мы решили сэкономить на военных пенсионерах и их семьях» Сайт блог-платформы «Яндекс-Дзен». / Редакционный материал. URL: [https://zen.yandex.ru/media/mnenie\\_napodnoe/my-reshili-sekonomit-na-voennyh-pensionerah-i-na-ih-semiah-pravdivoe-priznanie-v-gosdume-6190b0d456826914ae8a875c](https://zen.yandex.ru/media/mnenie_napodnoe/my-reshili-sekonomit-na-voennyh-pensionerah-i-na-ih-semiah-pravdivoe-priznanie-v-gosdume-6190b0d456826914ae8a875c) (Дата обращения 14.01.2022).
24. «Поправки в Конституцию». [Электронный ресурс] / Редакционный материал. // Сайт информационного агентства «Российская газета». - URL: <https://rg.ru/2020/03/13/samye-znachimye-popravki-v-konstituciiu-vyzvavshie-naibolshij-interes-v-obshchestve.html> (Дата обращения 13.03.2020).
25. «Солидарность поколений – основа пенсионной системы России» Сайт Пенсионного фонда РФ» [Электронный ресурс] // Сайт Пенсионного фонда РФ. - URL: <https://pfr.gov.ru/branches/sevastopol/news~2014/08/07/61547> (Дата обращения 07.08.2014).