

УДК 349.3

DOI: 10.17223/22253513/26/11

В.С. Аракчеев

ПОЛИТИКА ДВОЙНЫХ СТАНДАРТОВ В РОССИЙСКОМ ПЕНСИОННОМ ПРАВЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Рассматривается политика двойных стандартов в российском пенсионном праве и законодательстве, т.е. двойной подход к пенсионному обеспечению различных категорий граждан, наличие страхового и государственного пенсионирования, которые существенно различаются по условиям назначения и размерам пенсий.

Ключевые слова: двойные стандарты, страховые пенсии, государственное пенсионное обеспечение, субъекты пенсионирования.

Суть политики двойных стандартов состоит в том, что однопорядковые, однородные предметы, объекты, события или явления, которые по своим свойствам, характеристикам представляют фактические аналоги, оцениваются по-разному: одни из них ставятся в лучшее положение, а рейтинг других искусственно занижается, в результате чего они рассматриваются как второстепенные, менее значимые. Двойной стандарт применяется и по отношению к отдельно взятому объекту, поскольку его свойства и их проявления могут восприниматься различно в зависимости от определенной конъюнктуры, опыта, знаний, пристрастности оценщика. Однако вне зависимости от того, идёт ли речь об отдельном, единичном явлении или событии или об определенной их общности, суть любой политики состоит не столько в оценке и в созерцательном отношении к ним, а в осознанной, целесообразной деятельности как следствие соответствующей оценки, что собственно соответствует этимологии этого слова. Политика (от греческого – *politikē*) – это, в частности, участие в делах государства, определяющее форму, задачи, содержание его деятельности. Конечно, такой подход имеет существенные недостатки, но рассматривать его исключительно негативно также не следует, поскольку он позволяет увидеть в однородности определенную специфичность и как-то скорректировать соответствующее отношение к объектам познания, регулирование и т.д.

Оценочный подход существует в различных сферах деятельности людей: во внешней и внутренней политике, в экономике, культуре, в том числе и в праве, тем более, что все перечисленные и иные области так или иначе регламентируются правом. Но при этом, на наш взгляд, когда речь идёт о сугубо правовой сфере, т.е. об отношениях, порождаемых правом и существующих только в правовой оболочке, в частности, отношений, связанных с юридической ответственностью, двойные стандарты должны быть полностью исключены. Таковую политику не следует смешивать с общеправовым принципом единства и дифференциации, обусловленной объективной реальностью, потому, что она является проявлением

субъективного подхода нормотворческих органов, а тем более правоприменителей.

Пенсионное обеспечение как явление сугубо правовое тем не менее находится под постоянным давлением политики двойных стандартов, негативные последствия которой в последние годы заметно возросли и были следствием принятия 15 декабря 2001 г. ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и особенно ФЗ «О страховых пенсиях» от 28 декабря 2013 г.

Двойной подход к пенсионному обеспечению различных категорий граждан зародился в России еще до событий октября 1917 г. и был обусловлен бурным развитием промышленного производства в конце XIX и начала XX в. и формированием как следствия класса наёмных работников, труд представителей которого был связан с риском для жизни и здоровья, порождаемым вредным и опасным производственными факторами, приводящими к травмам, увечьям, профессиональным заболеваниям и гибели работников. Для нейтрализации или минимизации последствий таких рисков и была создана система пенсионного страхования, которая дополнила существующую в то время систему государственного пенсионирования, распространившуюся на обеспечение только чиновников военных и гражданских ведомств¹. Но изначально страховое пенсионное обеспечение основывалось и продолжает основываться на существенно отличных от государственного обеспечения началах.

Прежде всего и, пожалуй, главное отличие этих форм организации пенсионного обеспечения состоит в предпосылках такого обеспечения. Предпосылкой для государственного пенсионирования является самообязывание государства перед лицами, ему служащими и ушедшими в отставку по состоянию здоровья или возраста и т.п. Пенсионное страхование основывается на установленной государством юридической обязанности по оплате страховых взносов в Пенсионный фонд РФ и обязанности последнего по выплате пенсий застрахованным лицам за счет этих платежей. Отсюда вытекает первое и, пожалуй, наиболее принципиально важное отличие – финансовая основа, обеспечивающая более высокий уровень обеспечения и его гарантированность средствами бюджетов всех уровней. Финансовые возможности Пенсионного фонда существенно ниже, что непосредственно влияет на размеры страховых пенсий, а это является одним из подтверждений различного отношения государства к субъектам, находящимся в равном правовом положении.

Второе отличие состоит в круге субъектов, которым предоставлено право на пенсию. Круг субъектов прав на государственные пенсии ограничен фактически бывшими служащими, число которых меньше числа лиц, получающих страховые пенсии, из чего можно сделать следующий вывод: большое число пенсионеров из числа застрахованных лиц и нехватка средств

¹ В царской России пенсионному обеспечению не подлежали крестьяне, кустари, ремесленники, жители государственных окраин (Сибири, Средней Азии, Закавказья и т.д.), которые содержались за счет собственных средств, средств крестьянских общин, благотворительной деятельности церкви, меценатов.

Пенсионного фонда, тем более при постоянном дефиците его бюджета, делают невозможным установление размеров страховых пенсий на уровне достойного существования человека. Названные выше два отличия порождают третье, которое наиболее наглядно свидетельствует о двойственном подходе государства к пенсионному обеспечению его граждан. Суть этого отличия сводится к различным способам (правилам) исчисления размеров государственных и страховых пенсий, которые для последних подстраиваются под эту ситуацию и характеристика которых будет дана несколько ниже.

Но указывая на различия, необходимо иметь в виду и то общее, что объединяет сопоставленные объекты, ибо без анализа этого аспекта утверждение о существовании политики двойных стандартов становится беспочвенным. Прежде всего эти две формы организации пенсионного обеспечения объединяет общая их предпосылка – существующая трудная жизненная ситуация, возникающая в связи с утратой или неспособностью, как правило, физиологической, приобретения самостоятельного источника средств к существованию по причинам, закрепленным в законодательстве.

Вторым объединяющим началом этих двух форм организации пенсионного обеспечения является то, что любой вид пенсий следует рассматривать как платёж, возвратное долговое обязательство государства и общества перед гражданином за его вклад, прежде всего трудовой. Такой вывод вытекает непосредственно из идентичных легальных определений, закрепленных в названных выше законах, согласно которым пенсия – это «ежемесячная денежная выплата». Является идентичной и формально закрепленная этими законами цель пенсионного обеспечения – компенсация заработка (дохода) гражданина, который он имел до момента выхода на пенсию и которого он, как правило, лишается в связи с наступлением юридического факта, порождающего право на пенсию, и его реализацией. Важным фактором, свидетельствующим об однородности рассматриваемых форм пенсионирования, являются такие исторически сложившиеся основания права на пенсию, как достижение определенного возраста, инвалидность, потеря кормильца, причём для всех категорий субъектов права на последний вид пенсий закрепляются практически аналогичные условия для возникновения этого права¹.

Из приведенного сопоставления с достаточной очевидностью следует, что общее в вопросах пенсионного обеспечения превалирует над особым, что, в свою очередь, даёт основание сделать следующий вывод: на текущий момент в России сложилась единая пенсионная система, но которая одновременно состоит из двух относительно самостоятельных подсистем а) государственного и б) страхового пенсионирования, однако, делая такой вывод,

¹ Однако при установлении круга лиц, имеющих право на пенсию по случаю потери кормильца, в пп 1 п. 3 ст. 8 Закона о государственном пенсионном обеспечении по трудно объяснимым причинам в него были включены внуки погибших (умерших) военнослужащих по призыву, т.е. молодых людей в возрасте от 18 до 27 лет. Трудно представить, чтобы в таком возрасте военнослужащий мог иметь собственных родных внуков.

следует учитывать определенную условность используемой в законодательстве терминологии [1. С. 16, 21–22].

Полагаем, что ни у кого не вызывает сомнений, что государство, гарантируя право на пенсию своим служащим, осуществляет их страхование от тех же самых рисков, которые закреплены в Законе о страховых пенсиях. Одновременно сугубо страховое обеспечение было порождено государством и является элементом государственной правовой политики, о чём, в частности, свидетельствует статус Пенсионного фонда РФ как государственной внебюджетной организации¹. Приведенное уточнение является еще одним из доказательств единства пенсионной системы РФ, в которой некоторые особенности не должны приводить к её дисбалансированности.

И, пожалуй, наиболее ярким подтверждением существования общего статуса граждан, наделённых правом и на государственную, и на страховую пенсию, являются легальные определения их понятия, которые закреплены в названных выше федеральных законах. Согласно этим законам пенсия – это ежемесячная денежная выплата, предоставляемая гражданам в целях компенсации им заработка (дохода). В приведенных определениях полностью совпадают форма этого вида социально-обеспечительного предоставления, его периодичность, а также указание на то, что оно является платой как способа расчёта. Это ответное исполнение обязательства, это своеобразный возврат долга или задолженности. Идентичность рассматриваемых форм пенсионирования проявляется и в однородности их целей: компенсация заработка или дохода гражданина, утрачиваемого им по обстоятельствам, закрепленным в нормах пенсионного права².

¹ По нашему мнению, нормы, закрепляющие положение по индивидуальному и корпоративному пенсионному обеспечению, не подлежат включению в систему права социального обеспечения России, так как регулируют отношения, входящие в предмет трудового и гражданского права. Эти отношения являются следствием заключения индивидуальных трудовых или коллективных договоров, договоров гражданско-правового характера, которые, как известно, заключаются на основании добровольного, а не обязывающего соглашения, а их содержание и сам факт существования зависят от финансовых возможностей и воли работодателей и других субъектов хозяйственной деятельности. Такая позиция в полной мере соответствует содержанию п. 3 ст. 39 Конституции РФ, в которой закреплено, что добровольное страхование поощряется государством, т.е. оно закрепляется рекомендательной, а не обязывающей юридической нормой. Конечно, сказанное не означает, что мы отрицаем целесообразность, а тем более сам факт существования такого рода отношений, но отраслевая принадлежность норм, их регулирующих, должна определяться не употребляемой законодательством терминологией, не внешним сходством, а их юридической природой.

² Прямое закрепление пределов компенсации в законодательстве не предусмотрено, но это не значит, что оно отсутствует. Ограничения размеров компенсаций заложены в механизме исчисления размеров пенсии и, если для государственных пенсий он достаточно нагляден и доступен для понимания, то для пенсий страховых завуалирован различными формулами. Параллельно отметим, что компенсация заработка, по нашему мнению, не является конечной целью пенсионного обеспечения, поскольку любая компенсация, в свою очередь, предназначена для чего-то, служит собственной, заложенной в ней цели, и такой целью должно быть предоставление пенсионеру денежного содержания, необходимого и достаточного для элементарного существования.

Перечисленные, закреплённые законодательно признаки являются основополагающими для определения юридической природы любого вида пенсий вне зависимости от источника их финансирования, вида и рода занятий какой-либо деятельностью, от факта уплаты страховых взносов, должностного положения и т.д., что, в свою очередь, предопределяет необходимость использования единообразного механизма их правового регулирования, который длительное время существовал в нашем государстве вплоть до 1 января 2002 г. В СССР так же, как и в настоящее время в России, действовали различные пенсионные законы, которые основывались на предшествующем пенсионному статусе граждан; рабочие и служащие обеспечивались по Закону от 14 июля 1956 г., члены колхозов – по Закону от 15 июля 1964 г., обеспечение военнослужащих осуществлялось и продолжает осуществляться в настоящее время по Закону от 12 февраля 1993 г. В числе этих нормативных актов особую значимость имеет норма, закреплённая в преамбуле Закона РСФСР от 20 ноября 1990 г., согласно которой в России устанавливалась «единая система республиканских государственных пенсий» и что «основным критерием дифференциации условий и норм пенсионного обеспечения признаётся труд и его результаты»¹. Благодаря применению этого критерия пенсионная система была более сбалансированной, социально оправданной, справедливой, и этими качествами она обладала благодаря применению общих, универсальных правил исчисления размеров всех видов пенсий, которые ставились в прямую зависимость от заработка граждан и продолжительности их трудового, страхового стажа, иной общественно полезной деятельности. В советское время также существовали специальные страховые фонды (отдельно для рабочих и служащих и для членов колхозов), финансовые возможности которых были различны, но это не приводило к существенным различиям в уровне пенсионного обеспечения, которое имеет место в настоящее время между размером государственных и страховых пенсий.

В подтверждение сказанному приведен следующий пример. В СССР действовала система персональных пенсий, которые назначались за особые заслуги перед государством руководящим сотрудникам партийно-советского аппарата, видным учёным, выдающимся деятелям культуры, другим представителям творческих профессий. Система персональных пенсий была трёхуровневой и применительно к современному государственному устройству состояла из пенсий федеральных в размере 250 руб., региональных – 150 руб. и муниципальных – 110 руб. в месяц. Одновременно отметим, что для большинства пенсионеров по возрасту размер пенсий составлял 120 руб., а для тех, у кого стаж превышал общеустановленную продолжительность, – 132 руб. Приведённое сравнение является, по нашему мнению, достаточно яркой иллюстрацией того, что в советском государстве, в отличие от государства российского, даже такой избранной, во многом элитной категории граждан не устанавливался какой-то особо привилегированный пенсионный статус. В наши дни ситуация изменилась кардинально. Сведения о размерах пенсий государственных служащих и

¹ Наше отношение к этой позиции содержится в тексте настоящей статьи.

особенно высших эшелонов власти, даже обезличенные, получить практически невозможно; они не афишируются, и этот вопрос не поднимается в средствах массовой информации. Но тем не менее определённое, ориентировочное представление о существующей реальности можно получить косвенным путём. Должностные лица обязаны ежегодно декларировать свои доходы, в том числе сведения о среднемесячной заработной плате, из которой исчисляется их пенсия. Ни для кого, таким образом, не является секретным тот факт, что заработная плата этих лиц существенно, а для служащих высших эшелонов власти кратно превышает размер среднемесячной оплаты труда, который в 2016–2017 гг. составляет 35 000 руб. И если принять во внимание, что размер пенсий федеральных служащих колеблется от 45 до 75 %¹ заработка, и сопоставить его, к примеру, со средним размером пенсий в Томской области (в 2016 г. – 8 400 руб., в 2017 – 8 900 руб.), то станет достаточно очевидным, что государство в своей пенсионной политике отдаёт предпочтение не труду и его результатам, а должностному статусу, принадлежности к категории «государственный (муниципальный) служащий».

Начало такой политики было положено перестройкой экономической сферы. С переходом к рыночной экономике, обусловившей массовую, широкомасштабную приватизацию государственной собственности, государство во многом утратило функцию хозяйствующего субъекта, передав её в руки частного капитала, в связи с чем вполне обоснованно возложило на новых собственников-работодателей обязанность по пенсионному обеспечению работников наёмного труда, сохранив за собой лишь функцию контроля за своевременную и в полном объеме уплату страховых взносов, а также принятия нормативно-правовой основы соответствующего обеспечения. Как следствие, были восстановлены исходные начала социального страхования, в том числе пенсионного. Изменение экономической и, как следствие, общеправовой политики привело в конечном счёте к разлому единой, унифицированной пенсионной системы, существовавшей более 70 лет, которая утратила монолитность и, как уже отмечалось, была преобразована в двуединую систему. Но, к сожалению, по нашему мнению, формирование подсистем базировалось не столько на сохранении основных признаков пенсий, о которых шла речь выше, а во многом на признаке второстепенном – предшествующем пенсионному статусу гражданина и производном от этого признака порядке определения размеров пенсий государственных и страховых. Таким образом, сохранив формально закреплённые основные признаки пенсий, указывающие на их форму, периодичность платежа и его целевое предназначение, законодатель кардинальным образом изменил порядок исчисления размеров страховых

¹ По информации Росстата РФ, для сравнения, средняя зарплата госслужащих в 2015 г. составляла 113,3 тыс. руб., и она выросла на 2,3 %. Самая высокая зарплата установлена для сотрудников аппарата Правительства, в среднем она составляет 232 тыс. руб., у работников Счётной палаты – 188 тыс. руб. Больше всего заработок увеличился у сотрудников Совета Федерации – на 42,2 %, сотрудников Госдумы на – 30,7 %.

пенсий¹, но при этом сохранил действующий ранее порядок для пенсий государственных, это во-первых. Во-вторых, из числа лиц, традиционно имеющих право на государственную пенсию, были исключены такие категории граждан, как работники науки, образования, здравоохранения, культуры, творческих профессий, которые даже в царской России этим правом были наделены, а в советское время им были предоставлены определённые льготы. Как итог, правом на государственную пенсию (за исключением так называемых пенсий социальных) в настоящее время обладают лишь лица, занимающие должности государственных или муниципальных служащих и, как следствие, преимущество в пенсионировании получили не заслуженные работники творческих профессий, а чиновники от культуры, не учёные с мировым именем², а управленцы из числа сотрудников Министерства образования и науки РФ.

В-третьих, и это касается исключительно страховых пенсий, действующий закон не содержит ни специальной статьи, ни прямого указания на обязанность их индексации, а в пп. 6, 7 ст. 15 в достаточно «размытой» формулировке закреплена лишь её возможность, обусловленная такими показателями, как годовой рост среднемесячной заработной платы в стране, рост потребительских цен и состояние бюджета Пенсионного фонда РФ. Рядовой пенсионер, пенсия которого исчисляется из его личного заработка (дохода) и который он утрачивает по причинам, законодательно закреплённым, не должен испытывать неблагоприятные последствия от воздействия указанных факторов на уровень пенсионирования, так как он уже не принимает участия в формировании бюджета этого фонда, его доход в виде пенсии не является составной частью среднемесячной заработной платы в РФ. Даже в Законе от 17 декабря 2001 г. о трудовых пенсиях, которым и были заложены основы правовой политики двойных стандартов, содержалась специальная статья (п. 6 ст. 17), которой с достаточной лаконичностью закреплялось императивной нормой проведение квартальной, полугодовой, индексации по итогам года и даже дополнительной индексации, последняя из которых осуществлялась лишь при наличии средств в бюджете Пенсионного фонда. Особо отметим, что действующий механизм индексации страховых пенсий применяется на фоне снижения реальных доходов граждан, постоянного роста цен на жизненно необходимые товары и услуги, на фоне того, что процент лиц, имеющих доход ниже прожиточного уровня,

¹ Закон о страховых пенсиях закрепляет чрезмерно усложненный даже по сравнению с Законом о трудовых пенсиях порядок определения их размеров, практически недоступный не только для рядовых граждан, но и юристов. Об этом свидетельствует хотя бы такой факт, то из 36 его статей этому порядку отведено 20, тогда как в Законе о государственных пенсиях аналогичный раздел содержит лишь 5 статей.

² За особые заслуги перед государством и выдающиеся достижения определенным категориям граждан предоставляется право на дополнительное ежемесячное материальное обеспечение, но, как следует из содержания соответствующего Федерального закона от 4 марта 2002 г. № 22-ФЗ, таким правом наделяются преимущественно лица, имеющие государственные награды России, за исключением чемпионов Олимпийских игр, чемпионов Параолимпийских игр. Поэтому, к примеру, ненагражденный лауреат престижного международного конкурса претендовать на такой вид социального обеспечения права не имеет.

составляет более 13 % от общей численности населения страны. Эти факты были озвучены президентом страны на прямой линии 15 мая 2017 г. Последствия такой псевдоиндексации уже проявились в том, что в этом году по распоряжению Правительства не была проведена своевременная индексация пенсии работающим пенсионерам, не планируется она и в 2018 г., а проведенную для других пенсионеров индексацию в размере 0,38 % иначе как оскорбительной назвать нельзя. В отличие от этого индексация государственных пенсий такими условиями не связывается; она осуществляется автоматически по мере повышения в централизованном порядке денежного вознаграждения государственных служащих или денежного довольствия военнослужащих (ст. 25 Закона «О государственном пенсионном обеспечении»).

Такая ситуация является следствием применения различных способов исчисления размеров пенсии: сохранив устоявшийся и проверенный временем вариант исчисления размеров пенсий для служащих различного уровня, государство разработало принципиально отличный от этого способ исчисления пенсий страховых с использованием таких элементов, которые, по совершенно верному выводу Э.Г. Тучковой и Ю.В. Васильевой, не применяются ни в одной цивилизованной стране [2. С. 196]. В результате этого чрезмерно усложненного даже по сравнению с Законом о трудовых пенсиях порядка, отягощённого огромным количеством труднодоступных для понимания формул и формулировок, использованием заимствованных из других областей знаний категорий, а также определений тавтологического порядка либо противоречащих сущностным основам права создается впечатление, что уровень правовых знаний и культуры авторов этих законов далек от совершенства либо они являются представителями экономических и точных наук, а не юристами, которым было дано задание завести в тупик лиц, которые хотели бы знать о размере своей будущей пенсии. Это достигается посредством разработки каких-то интегральных уравнений, позволяющих объединить общеизвестные величины с неизвестными праву категориями и тем самым скрыть истинные намерения нормотворца.

Не вдаваясь в специальный анализ содержания закона о страховых пенсиях, для подтверждения сказанного приведем лишь несколько примеров. В ст. 5 Закона о страховых пенсиях содержится определение, пришедшее на смену категории «индивидуальный пенсионный капитал», категории индивидуальный коэффициент, отражающий в относительных цифрах пенсионного права...». Трудно понять, как и каким образом можно определить права человека в цифрах, тем более относительных; такого способа закрепления прав субъектов нормотворческая практика еще не знала, поскольку он абсолютно неприемлем в силу своей неопределенности и его противоречия канонам юриспруденции. В п. 6 этой же статьи содержится определение фиксированной выплаты к страховой пенсии, согласно которому таковой является «обеспечение лиц, ...в виде выплаты в фиксированном размере»¹. В утратившем силу законодательстве эта выплата именовалась

¹ Аналогичной «болезнью» страдают и нормативные акты субъектов Федерации. Так, в ст. 1 Закона Томской области «О государственной пенсии за выслугу лет и

«фиксированный базовый размер» пенсии, что давало однозначный ответ об её юридической природе – она часть пенсии, а закрепленный действующим законодательством термин, а тем более его тавтологичность этого сделать не позволяют; является ли она надбавкой или доплатой к пенсии или выполняет функцию минимального размера последней, либо выплатой, предназначенной для частичной компенсации заработка (дохода) гражданина? С позиций теории права, её постулатов вызывает недоумение трактовка законодателем понятия «установление пенсий» как деятельности по «назначению, перерасчёту, корректировке пенсий и перевода с одного вида пенсий на другой». Перечисленные виды деятельности являются актами применения права, а его установление относится к исключительной компетенции нормотворческих органов, но не Пенсионного фонда РФ, который по статусу является не органом государственной власти, а лишь некоммерческой организацией.

С таких же позиций следует оценивать, по нашему мнению, и содержание п. 2 ст. 2 Закона о страховых пенсиях и аналогичного положения ч. 3 п. 1 ст. 1 Закона о государственном пенсионном обеспечении. Согласно нормам этих статей изменение условий и норм назначения и выплаты пенсий осуществляется не иначе как путем внесения изменений и дополнений в тексты этих законов. Прежде всего, обратимся к характеристике фразы «норма назначения и выплаты пенсий», которая не может не вызвать вопрос о том, что имел в виду законодатель? С лингвистических позиций слово «норма» имеет различное смысловое значение: это и какая-то средняя величина, установленная мера, и какой-то устоявшийся и общепринятый порядок, и правила поведения, которые закрепляются законами или иными правовыми актами, и допустимые пределы [3. С. 359]. Во-вторых, согласно действующему законодательству, назначается и выплачивается пенсия, а не какая-то норма пенсии, в качестве которой может признаваться любая её величина.

Далее, этими статьями ограничивается возможность изменения условий пенсионного обеспечения, являющихся по своей правовой природе юридическими фактами возникновения права на пенсию и его существования во времени. Но юридические факты, с которыми закон связывает право на пенсию, условиями не ограничиваются, в их числе особое и даже ведущее место занимают факты, являющиеся основаниями этого права. Без достаточных на то оснований право возникнуть не может, а субъект, претендующий на его возникновение, должен обосновать своё притязание. Ведущая роль оснований в их сопоставлении с условиями проявляется и в том, что любой вид пенсий получает своё название в соответствии с ними. О меньшей значимости условий свидетельствует и то, что отдельно взятое условие права на пенсию не порождает. Например, наличие страхового стажа

единовременное поощрение в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет» от 10 октября 2011 г. № 240-03 закрепляются следующие понятия этих категорий: «пенсия за выслугу лет – это государственная пенсия за выслугу лет», «единовременное поощрение – это единовременное поощрение в связи с выходом на... пенсию...», «доплата к трудовой пенсии – это доплата к трудовой пенсии...».

любой продолжительности не даёт права на пенсию по возрасту (по терминологии действующего законодательства – по старости), если гражданин не достиг установленного нормативного возраста, факт иждивения или родственные отношения – на пенсию по потере кормильца при жизни последнего, факт увольнения со службы при отсутствии выслуги лет – установленной законом продолжительности на пенсию за выслугу лет. Напротив, признание лица инвалидом органами медико-социальной экспертизы при наличии заявления лица это право порождает автоматически, а такие факты, как страхование, наличие трудового стажа и его разновидности – выслуги лет, выполняют лишь роль классификатора пенсий определенного вида на их подвиды – государственную или страховую. Условия в ряде случаев выступают в качестве юридического факта, дающего права на пенсию, но только в определенной их совокупности. Так, вышедший в отставку военный в связи с достижением предельного возраста пребывания на службе и не имеющий на день увольнения требуемой 20-летней продолжительности выслуги лет, имеет право на пенсию при наличии следующих условий: увольнение произошло не ранее этого предельного возраста; на момент увольнения продолжительность службы составляет не менее 12,5 года; увольнение произведено в связи с: а) производством организационно-штатных мероприятий, б) ограничением состояния здоровья. Право на пенсию, таким образом, возникает лишь при наличии всех условий, т.е. их совокупности, и эта совокупность как следствие приобретает качество основания права. Поэтому отсутствие в законе прямого указания на основания права является очевидным пробелом в пенсионном законодательстве и, как следствие, право на пенсию смещается в сторону правоспособности граждан, ибо оно всегда лишь условное, а не обоснованное притязание граждан.

И в заключение анализа недостатков Закона о страховых пенсиях еще раз вернемся к разделу «Размеры пенсий», ибо он занимает ведущее место в нормативном материале этого правового акта, тогда как Законом о государственных пенсиях аналогичный раздел закрепляется лишь пятью статьями. Прежде всего, его название не соответствует содержанию, поскольку им закрепляются не размеры, а правила (порядок) их исчисления. И, наконец, он перенасыщен сложными для понимания математическими формулами, о чём уже упоминалось выше (общее их количество 17), отягощенными составляющими их элементами, не позволяющими объективно оценить индивидуальный вклад лица в своё пенсионное будущее. Он «размывается» среднестатистическими показателями о состоянии бюджета Пенсионного фонда, взносы в который были внесены ещё в период его трудовой деятельности, и среднемесячной заработной платы в стране. Правовое положение пенсионера не должно изменяться в худшую сторону в зависимости от этих показателей, их изменения в сторону увеличения или снижения, так как он свои обязательства перед государством уже выполнил в том объеме, который от него требовался для возникновения права на пенсию и который определяет ее размер. Для наглядности приведем пример формулы определения пенсии по случаю потери кормильца: $(СП_{спкк} = СП_{спкк1} + ИПКу / КНХСПК)$. Нетрудно представить последствия применения

аналогичных, не свойственных правовому инструментарию формул при определении такого существенного условия гражданско-правового договора, как его цена, размера заработной платы в договоре трудовом, а тем более при определении мер юридической ответственности и т.д.

В связи с этим возникает вопрос, что препятствовало и препятствует в настоящее время сохранению традиционного способа исчисления страховых пенсий, который существовал до 1 января 2002 г.? С 1996 г. Пенсионный фонд осуществляет индивидуальный (персонифицированный) учёт и поэтому располагает полной информацией о размере заработка (дохода) лица, из которого исчисляется пенсия, о продолжительности его страхового стажа. Аналогичной информацией Пенсионный фонд располагает и в отношении государственных, а также муниципальных служащих, для которых сохранен прежний порядок, а если принять во внимание размер их заработка, который, кстати, напрямую не связан с результатами труда и зависит от занимаемого должностного положения, то становится очевидным факт несправедливой пенсионной политики государства, которой субъекты, находящиеся в равном правовом положении, лишаются равноправия в сфере пенсионного обеспечения. Такая политика не может не вызывать негативных последствий. Во-первых, она не способствует стабильности социального мира, вызывает отрицательное отношение к власти и её представителям – государственным служащим. Во-вторых, не способствует привлечению рабочей силы в производства с вредными и опасными условиями труда, которые не компенсируются в должной мере досрочным выходом на пенсию, а тем более размерами будущей пенсии. В-третьих, она не способствует добросовестному исполнению работодателями обязанности по уплате страховых взносов, так как их высокий тариф не приводит к адекватной компенсации заработка работников, за которых они указанные взносы уплачивают.

Наиболее оптимальным вариантом, по нашему мнению, является возврат к прежней системе исчисления страховых пенсий, в основу размеров которых были положены труд и его результат, не опосредованные иными условиями. Этот путь отвечает требованиям принципа социальной справедливости, так как он позволит поставить всех субъектов права на пенсию в равные исходные начала, применить к ним «равный масштаб мер». Известные подвижки в этом направлении уже сделаны, о чём свидетельствует приложение № 3 к Закону о страховых пенсиях об увеличении требования к продолжительности страхового стажа, необходимого для назначения страховой пенсии по возрасту (к 2024 г. она должна быть не менее 15 лет). Аналогичное требование установлено и для возникновения права на пенсию гражданских, служащих, и это во-первых. Во-вторых, требование об увеличении продолжительности страхового стажа влечёт увеличение пенсионного капитала (стоимости индивидуального пенсионного коэффициента), а стало быть оказывает влияние на размер пенсий. Продолжительность стажа – это трансформированная оценка результатов труда, в связи с чем она в ближайшей перспективе станет не только правообразующим юридическим фактом, но и фактом, влияющим на размер пенсий уже на стадии её назначения.

Кроме этого, есть основание предложить законодателю в полном объеме за счёт бюджетных ассигнований финансировать фиксированную пенсионную выплату (на начало 2017 г. она составила 4 805 руб.). Бюджеты всех уровней наполняются поступлениями от налогов, сборов, иных платежей, взимаемых с юридических и физических лиц, и, как следствие, являются частью недополученных доходов в том числе застрахованных граждан, поэтому они должны расходоваться, если речь идёт о пенсионном обеспечении, не только на выплату государственных, но и страховых пенсий за счёт соответствующих трансфертов бюджета, что и должно найти своё прямое закрепление в ст. 16 Закона о страховых пенсиях. Нормативное закрепление этого предложения позволит конкретизировать обязанность государства перед застрахованными лицами и освободит средства Пенсионного фонда, поступающие от страховых взносов, для более обоснованного и высокого размера пенсий, позволит также снизить негативные последствия от применения политики двойных стандартов.

Серьёзной и принципиально важной проблемой, порождённой этой политикой, является изменение пенсионного статуса работников умственного труда, творческих профессий, словом – интеллигенции. На протяжении не одного столетия их деятельность считалась служением государству и они обладали, как и другие служащие, правом на государственную пенсию. Конечно, перестройка экономической и политической систем в нашей стране, появление большого количества негосударственных учреждений науки, культуры, здравоохранения, образования, работу в которых уже нельзя рассматривать в качестве непосредственного служения государственным интересам, дали вполне закономерное основание к отнесению соответствующих категорий работников к числу застрахованных лиц и как следствие их пенсионного обеспечения за счёт средств частного капитала являются вполне логичным итогом. Но под «одну гребенку» с ними «оптом» права на государственную пенсию были лишены работники сугубо государственных организаций, хотя их трудовой статус не претерпел изменений, т.е. их труд, как и прежде, осуществляется непосредственно в государственных интересах. Низкий уровень оплаты их труда, а тем более уровень пенсионного обеспечения повлёк за собой колоссальный отток высококвалифицированной рабочей силы из государственного сектора; квалифицированные работники утрачивают интерес к работе на государство. Будущее определяется настоящим и, если человек труда не получает должного вознаграждения за его результат в государственных структурах, а его будущая пенсия не обеспечивает социально-элементарного существования, он переходит на работу в частные организации с большим размером оплаты труда и социального обеспечения, включая выплату корпоративных пенсий, о чём свидетельствует практика успешно функционирующих на рынке частных компаний. Кроме того, эта политика способствовала появлению большого иммиграционного оттока научных, высококвалифицированных кадров за границу, поднимая результатами своего труда не российских, а имидж иностранных государств, способствуя благополучию граждан последних.

Полагаем, что рассмотренные недостатки и последствия политики двойных стандартов явились результатом частичной подмены его положениями такого основополагающего принципа права, как принцип единства и дифференциации. Суть её состоит в очевидном гипертрофировании роли дифференцирующего начала в ущерб единству, которому, согласно правовым канонам, должен отдаваться определённый приоритет. Такое положение заложено даже в самих названиях анализируемых нормативных актов, из которых следует, что компенсация пенсией служащих государству обеспечивает их будущее, а ответ о конечной цели страхового пенсионирования остаётся «в подвешенном состоянии».

И последнее, на что также следует обратить особое внимание, это достаточно серьёзные погрешности, в первую очередь, текста Закона о страховых пенсиях: наличие пробелов, в числе наиболее важных из которых является отсутствие специальной статьи, закрепляющей перечень субъектов пенсионных правоотношений, их статусных прав и обязанностей; наименование отдельных разделов и статей, не соответствующих содержанию; к числу таких разделов, как было уже отмечено выше, относится гл. 4, статьёй, имеющей аналогичный недостаток, является ст. 28, закрепляющая ответственность за недобросовестное пользование полномочиями. В этой связи отметим, что обращает на себя внимание тот факт, что в качестве субъекта ответственности указаны лишь страхователи и застрахованные лица, а об ответственности органов и организаций, в компетенцию которых входит решение вопросов назначения, расчетов и перерасчетов пенсий, специальные нормы не предусмотрены. Кроме того, возложение обязанностей по исправлению не исполненной ранее обязанности, а равно по возврату незаконно полученной пенсии считать ответственностью не следует, поскольку данные меры – это лишь возврат долга, возникшего по вине названных субъектов. Ряд статей отягощён громоздкими фразами (например, п. 8 ст. 31), излишним дублированием (п. 3 и 4 ст. 14, п. 3 и 4 ст. 36). В тексте закона применяются термины, которым не даётся определения в ст. 3, например, такие, как «календарный стаж», «установление стажа». Календарного стажа не существует; закон регламентирует лишь календарный способ его исчисления, а словосочетание «установление стажа» точно так же, как и «установление пенсий», свидетельствует о подмене нормотворческой деятельности деятельностью правоприменительной. Эти и ряд других недостатков Закона о страховых пенсиях свидетельствуют о том, что замена им Закона о трудовых пенсиях не изменили подхода государства к страховому пенсионному обеспечению, а стало быть в ближайшей перспективе ожидать улучшения ситуации с размерами соответствующих видов пенсий оснований нет. Человек труда должен жить достойно на всех этапах своего жизнесуществования, вне зависимости от места приложения своего труда, от формы привлечения к труду (служебный контракт, трудовой договор, индивидуальное предпринимательство и др.). Аналогичное существование должна обеспечивать и страховая пенсия, как следствие результатов его труда, но её размеры этого не делают, гарантируя ущербное, а для многих унижительное состояние.

Произошло это в результате подмены законодателем, что было уже озвучено, действия принципа единства и дифференциации идей двойных стандартов, негативные последствия которой очевидны и не требуют еще каких-то дополнительных доказательств.

Очевиден также и выход из сложившейся ситуации: для устранения дисбаланса в пенсионной системе необходимо установление однородных, унифицированных правил исчисления размеров как государственных, так и страховых пенсий. Законодательное решение этой проблемы возможно как путём кардинального изменения содержания гл. 4 Закона о страховых пенсиях, так и посредством принятия общего, консолидированного нормативно-правового акта (Федерального закона) под названием «О пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Литература

1. Силкина Е.А. Вопросы терминологии в праве социального обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013.
2. Тучкова Э.Г., Васильева Ю.В. Международные и российские нормы пенсионного обеспечения. М.: Проспект, 2013. 231 с.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1986. 797 с.

Arakcheev Victor S. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

POLICY OF DOUBLE STANDARDS IN RUSSIAN PENSION RIGHTS AND LEGISLATION

Keywords: double standards, insurance pensions, state pension provision, subjects of retirement.

The article examines the policy of double standards in the Russian pension law and legislation, i.e. a double approach to the provision of pensions to various categories of citizens, the existence of insurance and state pension, which differ significantly in terms of the conditions of appointment and the size of pensions.

The article examines the legal regulation of pension provision for different categories of citizens insurance and the state pension reform in the Russian Federation. The author defined the reasons of origin of a dual approach to pension provision for different categories of citizens, a comparative analysis of a number of Federal laws regulating insurance and state pension provision, significant differences in terms of destination and pensions to various categories of citizens.

In result of the conducted research the conclusion about the existence of a policy of double standards in the national pension law and legislation, i.e. a dual approach to pension provision for different categories of citizens, the presence of insurance and government pension that vary greatly in terms of purpose and size of pensions, identified shortcomings and implications of this policy. There are also quite serious error in the first place, the text of the law on insurance pensions: gaps, among the most important of which is the lack of special article stating the list of subjects of pension relations, their status rights and obligations; name of the individual sections and articles not relevant to the content.

To correct the imbalance in the pension system it is proposed to establish a uniform, standardised rules for calculating the sizes of both state and insurance pensions. A legislative solution to this problem is possible through drastic changes in the content of Chapter 4 of the Law on insurance pensions, through the adoption of common, consolidated regulatory act (Federal law) entitled "On pension provision in the Russian Federation".

References

1. Silkina, E.A. (2013) *Voprosy terminologii v prave sotsial'nogo obespecheniya* [Questions of terminology in the law of social security]. Abstract of Law Cand. Diss. Ekaterinburg.
2. Tuchkova, E.G. & Vasilieva, Yu.V. (2013) *Mezhdunarodnye i rossiyskie normy pensionnogo obespecheniya* [International and Russian pension standards]. Moscow: Prospekt.
3. Ozhegov, S.I. (1986) *Slovar' russkogo yazyka* [Dictionary of the Russian Language]. Moscow: Russkiy yazyk.