

УДК 349:3

Пенсии за выслугу лет и их социально-правовая оценка с позиций отраслевой науки и конституционного правосудия

Миронова Тамара Карловна

Доктор юридических наук, профессор,
кафедра трудового права и права социального обеспечения,
Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина,
125993, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;
e-mail: mtk2009@mail.ru

Аннотация

В статье рассмотрены социальные и правовые аспекты регулирования отношений по пенсионному обеспечению за выслугу лет государственных гражданских служащих на основе специальных норм. Избыточное специальное регулирование нарушает единство пенсионной системы, возникает необоснованная дифференциация в размерах пенсий. При этом большинство гражданских служащих, имея право на пенсию за выслугу лет, реально ее не получает ввиду установленных законодательством ограничений. Конституционный Суд РФ считает правомерным установление специального регулирования для указанных граждан. Но он рассматривает соответствующие правовые нормы не в качестве основного (гарантированного), а дополнительного социального обеспечения. Стабильная пенсионная система как важнейшая общесоциальная ценность должна базироваться на принципе единства и умеренной, допустимой, не разрушающей это единство дифференциации.

Для цитирования в научных исследованиях

Миронова Т.К. Пенсии за выслугу лет и их социально-правовая оценка с позиций отраслевой науки и конституционного правосудия // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 8А. С. 103-113.

Ключевые слова

Государственные служащие, гражданские служащие, социальное обеспечение, пенсия, выслуга лет, Конституционный Суд, единство, дифференциация.

Введение

В ходе реформирования российской пенсионной системы с начала 2000-х годов претерпели изменения многие ее параметры. Они связаны с масштабными экономическими новациями, имевшими место в начале 90-х годов XX столетия, и испытаниями, через которые проходила российская экономика в годы кризисов. Все это непосредственно отражалось на пенсионной системе и требовало ее встраивания в современные реалии. Изменения затрагивали обе составные части отечественной системы пенсионирования – обязательное пенсионное страхование и государственное пенсионное обеспечение.

По мере развития системы пенсионного обеспечения наиболее подверженной изменениям оказалась ее ключевая составляющая – подсистема обязательного пенсионного страхования. Акцент только на одной части пенсионной системы оставляет без внимания другую ее составляющую – государственное пенсионное обеспечение. Здесь тоже есть свои проблемы, которые требуют обсуждения и поиска решений. Если стоит задача формирования единой, непротиворечивой, адекватной пенсионной системы, то необходимо решать назревшие проблемы в обеих ее составляющих частях на основе принципа единства и допустимой (не разрушающей) дифференциации.

К одной из таких проблем можно отнести проблему пенсионного обеспечения за выслугу лет государственных гражданских служащих.

Основания пенсионного обеспечения в международных правовых актах и российском законодательстве

В течение многих десятилетий в отечественном пенсионном законодательстве прочно закрепились четыре основания пенсионного обеспечения: старость, инвалидность, потеря кормильца, длительная профессиональная деятельность. В науке права социального обеспечения их называют социальными рисками. В современных исследованиях сущность социального риска понимается как «прогнозируемая вероятность возникновения ситуаций», которые затрудняют человеку «самостоятельное удовлетворение социально значимых потребностей» [Истомина, 2018, 39].

Указанные основания положены в основу назначения четырех видов пенсий – по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет. Первые три из перечисленных оснований предусмотрены ст. 39 Конституции РФ, которая гарантирует социальное обеспечение по возрасту, при наступлении инвалидности, в случае потери кормильца. Такого рода положения содержатся в важнейших международных правовых актах: ст. 25 Всеобщей декларации прав человека (1948), разделах V, IX, X Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952). Исходя из этого, можно говорить о вполне устоявшейся классификации основных видов пенсий, что отражает объективную потребность в их существовании.

Четвертое основание, длительная профессиональная деятельность, характеризует специфику национального законодательства и политику государства в отношении пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан. С годами такая политика менялась в части субъектного состава получателей пенсии за выслугу лет, условий назначения данной пенсии, порядка определения ее размера.

В действующем пенсионном законодательстве неизменной осталась исходная четырехвидовая классификация пенсий. Однако, если пенсии по старости, по инвалидности, по

случаю потери кормильца могут быть как страховыми, так и государственными, то пенсия за выслугу лет – это всегда сфера государственного пенсионного обеспечения.

Сегодня каждый вид пенсии представляет собой системное образование и имеет внутривидовые различия. Они обусловлены организационно-правовыми формами пенсионного обеспечения и определяются характеризующими их признаками, в том числе субъектным составом.

Государственные служащие – особая категория получателей пенсий

Построение российской пенсионной системы на основе двух организационно-правовых форм – обязательного пенсионного страхования и государственного пенсионного обеспечения – позволяет выделить две ключевые группы субъектов-получателей. С введением обязательного пенсионного страхования появились застрахованные лица как субъекты-получатели страховых (ранее – трудовых) пенсий. Гарантированное ст. 39 Конституции РФ социальное обеспечение предполагает предоставление права на пенсию каждому человеку как члену общества, то есть субъектом-получателем может быть любой человек (или, если говорить в общем, - все население страны). Соответственно, выделяются пенсии, назначение которых обусловлено наличием статуса застрахованного лица, и пенсии, назначение которых не требует наличия такого статуса.

Исходя из действующих правовых норм, можно утверждать, что имеет место более сложная конфигурация правовых статусов получателей пенсий. Поэтому характеристика субъектов-получателей пенсий как критерий дифференциации пенсионного обеспечения является достаточно объективным и весьма показательным. В укрупненном плане можно выделить пять групп получателей пенсий: 1) застрахованные лица; 2) члены семей застрахованных лиц; 3) каждый человек как член общества; 4) отдельные социальные и профессиональные категории граждан; 5) члены семей граждан, относящихся к отдельным социальным и профессиональным категориям. В ряде случаев некоторые из указанных статусов совмещаются, определяя особую категорию субъектов-получателей. К таким лицам относятся, в частности, государственные гражданские служащие.

В законодательстве Союза ССР и российском пенсионном законодательстве 90-х годов XX столетия пенсия за выслугу лет предоставлялась разным категориям работников в связи с длительной профессиональной деятельностью (педагогическим, медицинским работникам и др.). На современном этапе круг лиц, которым российским законодательством предоставлено право на пенсию да выслугу лет, весьма ограничен. В него включены государственные служащие - представители всех видов государственной службы, а также лица из числа космонавтов и работников летно-испытательного состава. Таким образом, в последние годы пенсия за выслугу лет стала преимущественно пенсией госслужащих.

Существование пенсий для госслужащих – это не только специфика России. Конвенции МОТ, определяя старость, инвалидность, потерю кормильца основаниями пенсионного обеспечения (в международных правовых актах – основаниями обеспечения пособиями), допускают возможность исключения из сферы применения конвенций (т.е. из общей системы обеспечения) государственных служащих. Так, в соответствии со ст. 39 Конвенции МОТ № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» (1967) любое государство - член Организации, ратифицировавшее Конвенцию, может исключить из сферы ее применения государственных служащих, «когда эти категории охватываются специальными системами, обеспечивающими в общей сложности пособия по крайней мере равные тем, которые предусматриваются ... Конвенцией». Положения аналогичного характера содержались и в ранее принятых конвенциях МОТ 1933 года (№№ 35-40).

Отдельная профессиональная категория, в которую объединяются государственные служащие, неоднородна, что связано с различными видами государственной службы (государственная гражданская служба, военная служба, государственная служба иных видов).

В числе основных принципов построения и функционирования системы государственной службы в ст. 3 ФЗ № 58 указаны принципы единства: а) системы государственной службы; б) правовых и организационных основ государственной службы. В части пенсионного обеспечения единство государственной службы призван отразить закон о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную службу, и их семей. Его принятие предусмотрено ст. 14 ФЗ № 58. За полтора десятилетия этот закон так и не был принят. Можно утверждать, что данный факт свидетельствует об отсутствии объективной необходимости принятия подобного закона. Такой вывод согласуется с позицией ряда представителей отраслевой науки в отношении специальных правовых норм, которые регулируют отношения по пенсионному обеспечению государственных служащих.

Пенсионное обеспечение за выслугу лет как предмет для научной дискуссии

В науке права социального обеспечения отношение к пенсиям за выслугу лет весьма неоднозначно. Противоположность суждений простирается от полного неприятия специального правового регулирования пенсионного обеспечения государственных служащих до конституционного обоснования правомерности его существования.

В.С. Андреев, характеризуя специфику пенсий за выслугу лет по законодательству Союза ССР, указывал на их целевое назначение: 1) служить «формой материального обеспечения для таких категорий лиц, которые в силу особого характера профессии хотя и не становятся инвалидами, но не могут заниматься данной общественно полезной деятельностью после длительного ее выполнения»; 2) способствовать (в некоторых случаях) «регулированию процесса обновления кадров, их рациональному распределению и использованию, а также повышенному обеспечению пенсиями некоторых категорий граждан» [Андреев, 2013, 346].

С начала 90-х годов XX века формирование российской пенсионной системы базировалось на единых принципах пенсионного обеспечения для всех получателей пенсий. В силу абсолютного неприятия были ликвидированы «привилегированные пенсионные системы советского образца» [Кашеева, 2005, 12].

Кардинальные изменения в пенсионном законодательстве с начала 2000-х годов вновь привлекли внимание к проблеме повышенного пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан. По мнению М.Л. Захарова и Э.Г. Тучковой, сформировалась привилегированная обособленная подсистема пенсионного обеспечения государственных чиновников [Захаров, Тучкова, 2004, 351-359]. Н.В. Антипьева также подтверждает, что в отраслевой науке сформировалась негативная точка зрения, связанная с дифференциацией в социальном обеспечении государственных служащих [Антипьева, 2016, 164].

В эту привилегированную систему были включены лица, замещавшие государственные должности Российской Федерации. Давая оценку сложившейся обособленной подсистеме, В.С. Аракчеев, Д.В. Агашев, Л.А. Гречук отмечают: «стремление законодателя к дифференциации ... стало чрезмерным, что в итоге привело к существенному разрыву в уровне обеспечения...». Это приводит, считают авторы, к «сверхобеспечению», которое является «явным нарушением принципа социальной справедливости» [Аракчеев, Агашев, Гречук, 2006, 84-85].

В.С. Аракчеев называет такую ситуацию «политикой двойных стандартов» в пенсионном обеспечении, поскольку «государство в своей пенсионной политике отдает предпочтение не

труду и его результатам, а должностному статусу, принадлежности к категории «государственный (муниципальный) служащий». Автор видит в этом и серьезные социальные последствия, так как «факт несправедливой пенсионной политики государства ... не может не вызывать негативных последствий; она не способствует стабильности социального мира». Опасность такого регулирования проявляется в том, что может быть нарушено единство пенсионной системы вследствие «гипертрофирования роли дифференцирующего начала в ущерб единству» [Аракчеев, 2017, 100, 105, 110, 112].

Д.В. Агашев призывает различать объективно необходимую «целенаправленную дифференциацию и специализацию регулирования» от «дробления нормативно-правового материала», которое связано с установлением «особого привилегированного положения для некоторого круга лиц» [Агашев, 2005, 83].

Наряду с критическим настроем наблюдается и иной подход, когда более высокий уровень пенсионного обеспечения государственных служащих объясняется их правовым статусом, установленными для них ограничениями, смешанной правовой природой их пенсионирования, формой реализации права на труд и другими обстоятельствами [Антипьева, 2016, 163-164; Федорова, 2013, 197-198].

Иногда аргументация исследователей, касающаяся пенсионного обеспечения государственных служащих, приводит к совершенно неожиданным выводам. Так, по мнению О.А. Кащеевой, государственные служащие в связи с налагаемыми на них ограничениями оказываются «в неравном положении по сравнению с гражданами, которые не состоят на государственной службе, поскольку уровень оплаты труда государственных служащих значительно ниже уровня оплаты труда работников негосударственной сферы экономики...». В этом автор видит нарушение принципа социальной справедливости [Кащеева, 2005, 19].

Особую позицию по вопросу пенсионного обеспечения различных категорий государственных служащих занимает Конституционный Суд РФ. Неоднократно в своих решениях Конституционный Суд указывал, что специфика государственной и муниципальной службы в Российской Федерации «предопределяет особый правовой статус государственных и муниципальных служащих». Исходя из особенностей этого статуса, характера выполняемых функций, установленных ограничений, «законодатель вправе с помощью специального правового регулирования устанавливать для государственных и муниципальных служащих определенные гарантии в области пенсионного обеспечения в зависимости от продолжительности, условий прохождения службы и других объективно значимых обстоятельств» (Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 12-П).

Данная позиция Конституционного Суда в течение многих лет остается неизменной. Но эта его убежденность в правомерности установления специального правового регулирования для государственных гражданских служащих простирается до определенного момента. Когда встает вопрос о реальной выплате соответствующей пенсии, Конституционный Суд признает необязательный характер такой пенсии.

Особенности пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих

Внутривидовая классификация отношений по пенсионному обеспечению за выслугу лет, которая зависит от условий его предоставления, показывает две тенденции в правовом регулировании пенсий за выслугу лет. Одна тенденция обусловлена принципом единства, который сочетается с дифференциацией в допустимых пределах, не нарушающей единства. В этом случае пенсионное обеспечение за выслугу лет осуществляется на основе единых

правовых норм, а дифференциация обусловлена, как правило, особенностями исчисления выслуги лет для отдельных категорий получателей соответствующего вида пенсии.

Объединяющим началом служит единая правовая база, в основу которой положен Закон № 4468-1 (1993). Данный Закон с течением времени вовлекает в сферу своего действия все новые и новые профессиональные категории граждан – представителей различных видов государственной службы (военная, правоохранительная, иная), исключая гражданских служащих.

Основой единства выступают также общие черты определенных видов государственной службы. Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, военная служба и служба в органах внутренних дел представляет собой, «особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства, общественного порядка, законности, прав и свобод граждан». Лица, которые несут такого рода службу, «принимают на себя бремя неукоснительно, в режиме жесткой дисциплины исполнять обязанности службы ... в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья». Все это обязывает государство «гарантировать им материальное обеспечение и компенсации в случае причинения вреда их жизни или здоровью» (Постановление Конституционного Суда РФ от 19.07.2016 № 16-П).

Таким образом, выполнение отдельными категориями государственных служащих конституционно значимых функций объективно обуславливает специфику пенсионного законодательства. Оно сохраняет то общее, что объединяет указанные категории получателей пенсии за выслугу лет – реальность самой пенсии, ее обособленный, самостоятельный характер, недопустимость уменьшения ее размера при выплате. Тем более не предусмотрено прекращение выплаты самой пенсии за выслугу лет в связи с размерами данной пенсии.

Специфика государственной гражданской службы определена ФЗ № 79. Ст. 4 указанного закона закрепляет принципы гражданской службы, в том числе принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ. Такое единство базируется на отдельных критериях, включая «соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу РФ».

Правовой статус государственных гражданских служащих как получателей пенсии за выслугу лет определяется в зависимости от вида государственной гражданской службы. Пенсионное обеспечение за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих регулируется ФЗ № 166, а государственных гражданских служащих субъектов РФ – законами регионального уровня. Разная правовая база не только в рамках двухуровневой государственной гражданской службы, но и федеральной государственной службы определяет существенные различия в пенсионном обеспечении разных категорий государственных гражданских служащих.

В системе пенсионных отношений федеральные государственные гражданские служащие выступают не как единый субъект, а как разноплановый специальный субъект. Можно выделить четыре основных подгруппы таких субъектов. Критерием дифференциации на различные подгруппы выступают: 1) продолжительность требуемого стажа федеральной государственной гражданской службы; 2) причина увольнения с гражданской службы; 3) замещаемая должность; 4) совокупность условий назначения пенсии за выслугу лет. С повышением пенсионного возраста приобрел значение и такой критерий, как срок назначения пенсии за выслугу лет: а) по достижении повышенного пенсионного возраста или б) по достижении общего пенсионного возраста для назначения страховой пенсии по старости.

Наличие множества юридических фактов для определения права на пенсию за выслугу лет приводит к избыточной концентрации нормативного материала применительно к отдельной

категории служащих. Происходит усложнение законодательства, загромождение правовых норм дополнительными отличительными признаками, возникает неоправданная дифференциация условий назначения пенсии на выслугу лет при установлении одного и того же порядка определения размера данного вида пенсии.

Можно утверждать, что вторая тенденция, которая характеризует состояние правового регулирования пенсионного обеспечения за выслугу лет, обусловлена не принципом единства, а нарастающей дифференциацией.

Вся эта вариативность регулирования имела бы смысл, если бы пенсия за выслугу лет была гарантирована любому государственному гражданскому служащему при соблюдении условий ее назначения. Формально пенсионеры из числа федеральных государственных гражданских служащих имеют право на пенсию за выслугу лет, но большинство из них реально ее не получают. Из законоположений это увидеть сложно, так как истинная суть скрыта за многословными формулировками, витиевато изложенным порядком определения размера пенсии за выслугу лет и дополнительными статьями закона, сводящими фактически саму пенсию к нулю.

Суть механизма определена ст.ст. 7, 14, 21 ФЗ № 166 и в самом общем виде заключается в следующем. Пенсия за выслугу лет, право на которую предоставлено федеральным государственным гражданским служащим, имеет очень большую специфику: 1) она не является обособленной, самостоятельной пенсией, а должна быть установлена к страховой пенсии по старости (или по инвалидности); 2) несамостоятельность (зависимость) пенсии за выслугу лет отражается и в механизме определения ее размера; размер ее может составлять от 45 до 75 процентов среднего заработка, но из полученной суммы вычитается пенсия по старости (инвалидности); только остаток от вычитания и является размером пенсии за выслугу лет; 3) размер заработка, из которого исчисляется пенсия, не соответствует реальной заработной плате; он существенно ограничивается и не может превышать 2,8 оклада; 4) при увеличении размера пенсии по старости (в случае индексации и др.) размер пенсии за выслугу лет уменьшается до полного прекращения ее выплаты. В итоге пенсионер-госслужащий, имеющий право на пенсию за выслугу лет, которая устанавливается к пенсии по старости (инвалидности), получает только одну пенсию (по старости или по инвалидности).

По результатам обращений государственных гражданских служащих в Конституционный Суд РФ в связи с «исчезновением» их пенсии за выслугу лет, Судом принимаются стандартные решения об отказе в принятии жалобы к рассмотрению. В этом случае вся аргументация Конституционного Суда о правомерности установления специального правового регулирования в отношении государственных гражданских служащих трансформируется в следующий аргумент: пенсия за выслугу лет – это не основное (гарантированное), а дополнительное социальное обеспечение. Конституционное право на социальное (в том числе пенсионное) обеспечение не нарушается. Такой вывод прямо или косвенно присутствует во многих определениях Конституционного Суда (от 25.05.2017 № 1044-О; от 19.07.2016 № 1589-О; от 23.04.2015 № 880-О; от 21.12.2006 № 604-О и др.). Из этого можно сделать вывод, что аргументация Конституционного Суда о правомерности установления пенсий за выслугу лет гражданским служащим не имеет под собой объективных оснований.

Ситуация, в которой оказались государственные гражданские служащие, еще раз доказывает, что в пенсионном законодательстве не должно быть каких-либо нормативно закрепленных возможностей искусственного повышения уровня пенсионного обеспечения. Высокие должности, трудовые достижения, иные достоинства должны находить отражение в заработной плате. Что касается пенсионного обеспечения – для всех должно действовать право выбора пенсии, если пенсия может быть назначена по разным основаниям. Для решения других

задач в системе социального обеспечения достаточно иных видов денежных выплат. Пенсионная система для этого не предназначена. Не предназначена она и для обеспечения единства функционирования государственной службы. Эта важная составляющая государственного управления должна решать поставленные задачи посредством своих собственных механизмов.

Заключение

Социальная и правовая оценка сложившейся ситуации, которая связана с пенсионным обеспечением за выслугу лет, позволяет сделать следующие выводы:

1. В науке права социального обеспечения сформировалась негативная позиция относительно установленного порядка пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих. Наличие специальных правовых норм нарушает единство пенсионной системы, допуская необоснованную дифференциацию в размерах пенсий большинства пенсионеров и пенсионеров из числа гражданских служащих.

2. Конституционный Суд РФ неизменно выражает свою позицию относительно правомерности существования специального регулирования для указанной категории граждан. Но он рассматривает соответствующие правовые нормы не в качестве основного (гарантированного), а дополнительного социального обеспечения. Такой подход приводит к пониманию пенсии за выслугу лет для гражданских служащих как необязательной формальности.

3. На протяжении последних лет нарастает дифференциация в правовом регулировании пенсионного обеспечения среди самих государственных гражданских служащих. Избыточная дифференциация приводит к усложнению законодательства, наполнению правовых норм дополнительными отличительными признаками, которые не влияют на размер пенсии. Большинство гражданских служащих, имея право на пенсию за выслугу лет, реально ее не получает ввиду установленных законодательством ограничений. Эти пенсионеры принимают на себя негативные последствия социального неприятия, а их фактически не выплачиваемые пенсии служат социальным раздражителем.

4. Стабильная пенсионная система как важнейшая общесоциальная ценность должна базироваться на принципе единства и умеренной, допустимой, не разрушающей это единство дифференциации. Такой подход предполагает сохранение концептуального единства в законодательном закреплении оснований пенсионного обеспечения, видов пенсий, условий их назначения, порядка определения их размеров, механизмов перерасчета, правил выплаты.

Соблюдение единства должно осуществляться в рамках разных организационно-правовых форм – обязательного пенсионного страхования и государственного пенсионного обеспечения. В основе предоставления пенсий должны лежать ключевые индикаторы пенсионной системы – стаж и заработная плата. Это критерии, которые понятны человеку. Он может осознанно на них воздействовать, чтобы формировать определенный уровень своего материального обеспечения в послетрудовом периоде.

Библиография

1. Агашев Д.В. Коллизионные проблемы в праве социального обеспечения России. Томск, 2005. 272 с.
2. Андреев В.С. Научные труды. М., 2013. Т. 2. 528 с.
3. Антипьева Н.В. Единство и дифференциация в праве социального обеспечения. М.: Проспект, 2016. 240 с.
4. Аракчеев В.С. Политика двойных стандартов в российском пенсионном праве и законодательстве // Вестник Томского государственного университета. Право. 2017. № 26. С. 100-113.

5. Аракчеев В.С., Агашев Д.В., Гречук Л.А. Право социального обеспечения России. Томск, 2006. Ч. 1. 228 с.
6. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948).
7. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М.: Волтерс Клувер, 2004. 581 с.
8. Истомина Е.А. Правовой механизм управления социальными рисками. Екатеринбург, 2018. 240 с.
9. Кашеева О.А. Институт исчисления размеров пенсий в праве социального обеспечения: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 25 с.
10. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017): принят Государственной Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 07.07.2004; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 15.07.2004 // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.
11. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 07.03.2018): принят Государственной Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 30.11.2001; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 05.12. 2001 // Собрание законодательства РФ, 17.12.2001, № 51, ст. 4831.
12. О минимальных нормах социального обеспечения: Конвенция № 102 Международной организации труда (Заключена в г. Женеве 28.06.1952) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1919-1956. Т. 1. Женева, Международное бюро труда, 1991.
13. 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: Закон РФ от 12.02.1993 № 4468-1 (ред. от 20.12.2017) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 04.03.1993, № 9, ст. 328.
14. О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца: Конвенция МОТ № 128 (Заключена в г. Женеве 29.06.1967) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 - 1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1531-1552.
15. О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016): принят Государственной Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 25.04.2003; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 14.05.2003 // Собрание законодательства РФ, 02.06.2003, № 22, ст. 2063.
16. По делу о проверке конституционности пунктов 9 и 10 статьи 7 Закона Нижегородской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области» в связи с жалобой гражданина Н.Д. Пирожкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 12-П // Собрание законодательства РФ, 23.07.2007, № 30, ст. 3990.
17. По делу о проверке конституционности частей первой и третьей статьи 7 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, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей» в связи с жалобой гражданина В.Н. Карпекина: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.07.2016 № 16-П // Собрание законодательства РФ, 01.08.2016, № 31, ст. 5087.
18. Федорова М.Ю. Форма реализации права на труд как фактор дифференциации условий социального обеспечения (в контексте концепции свободы труда Л.Ю. Бугрова) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. Выпуск 3(21). С. 188-203.

Pensions for long service and their social and legal assessment from the standpoint of sectoral science and constitutional justice

Tamara K. Mironova

PhD in Law,

Professor at the Department of labor law and social security law,

Kutafin Moscow State Law University,

125993, 9, Sadovaya-Kudrinskaya st., Moscow, Russian Federation;

e-mail: mtk2009@mail.ru

Abstract

In the article some social and legal aspects of regulation of relations on pension provision for long service of civil servants on the basis of special norms are considered. Excessive special regulation violates the unity of the pension system; there is an unjustified differentiation in the amount of pensions. At the same time, the majority of civil servants, having the right to retirement pension for long service, do not really receive it due to the restrictions established by the legislation. The Constitutional Court of the Russian Federation considers it appropriate to establish special regulations for these citizens. But the Court considers the relevant legal norms not as the main (guaranteed), but additional social security. A stable pension system as the most important common social value should be based on the principle of unity and a moderate, permissible, not destroying this unity of differentiation. Compliance with unity should be carried out within the framework of various organizational and legal forms, compulsory pension insurance and state pension provision. The key indicators of the pension system, length of service and wages, should be the basis for the provision of pensions. These are the criteria that a person understands. In this way the person can consciously influence them to form a certain level of their material support in the post-labor period.

For citation

Mironova T.K. (2018) Pensii za vyslugu let i ikh sotsial'no-pravovaya otsenka s pozitsii otraslevoi nauki i konstitutsionnogo pravosudiya [Pensions for long service and their social and legal assessment from the standpoint of sectoral science and constitutional justice]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (8A), pp. 103-113.

Keywords

Civil servants, civil officers, social security, pension, seniority, Constitutional Court, unity, differentiation.

References

1. Agashev D.V. (2005) *Kollizionnye problemy v prave sotsial'nogo obespecheniya Rossii* [Conflict problems in the law of social security of Russia]. Tomsk.
2. Andreev V.S. (2013) *Nauchnye trudy* [Scientific works]. Moscow. Vol. 2.
3. Antip'eva N.V. (2016) *Edinstvo i differentsiatsiya v prave sotsial'nogo obespecheniya* [Unity and differentiation in the law of social security]. Moscow: Prospekt Publ.
4. Arakcheev V.S. (2017) Politika dvoinykh standartov v rossiiskom pensionnom prave i zakonodatel'stve [The policy of double standards in the Russian pension law and legislation]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo* [Bulletin of Tomsk State University. Right], 26, pp. 100-113.
5. Arakcheev V.S., Agashev D.V., Grechuk L.A. (2006) *Pravo sotsial'nogo obespecheniya Rossii* [The right of social security of Russia]. Tomsk. Part 1.
6. Fedorova M.Yu. (2013) Forma realizatsii prava na trud kak faktor differentsiatsii uslovii sotsial'nogo obespecheniya (v kontekste kontseptsii svobody truda L.Yu. Bugrova) [The form of realization of the right to work as a factor of differentiation of social security conditions (in the context of Bugrov's concept of labor freedom)]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki* [Bulletin of Perm University. Juridical sciences], 3(21), pp. 188-203.
7. Istomina E.A. (2018) *Pravovoi mekhanizm upravleniya sotsial'nymi riskami* [Legal mechanism for managing social risks]. Ekaterinburg.
8. Kashcheeva O.A. (2005) *Institut ischisleniya razmerov pensii v prave sotsial'nogo obespecheniya: teoriya i praktika. Doct. Dis.* [Institute of calculating the size of pensions in social security law: theory and practice. Doct. Dis.]. Mocsow.
9. *O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 27.07.2004 № 79-FZ (red. ot 28.12.2017): prinyat Gosudarstvennoi Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 07.07.2004; odobren Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 15.07.2004. Sobranie zakonodatel'stva RF, 02.08.2004, № 31, st. 3215* [On the Civil Service of the Russian Federation: Federal Law No. 79-FZ of 27.07.2004 (as amended on December 28, 2017): adopted

- by the State Duma Feder. Coll. Ros. Federation 07/07/2004; approved by the Federation Council Feder. Coll. Ros. Federation 15.07.2004. Coll. of the legislation of the Russian Federation, 02.08.2004, No. 31, art. 3215].
10. *O gosudarstvennom pensionnom obespechenii v Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 15.12.2001 № 166-FZ (red. ot 07.03.2018): prinyat Gosudarstvennoi Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 30.11.2001; odobren Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 05.12. 2001. Sobranie zakonodatel'stva RF, 17.12.2001, № 51, st. 4831* [On state pension provision in the Russian Federation: Federal Law No. 166-FZ of December 15, 2001 (as amended on 07.03.2018): adopted by the State Duma Feder. Coll. Ros. Federation on 30.11.2001; approved by the Federation Council Feder. Coll. Ros. Federation 05.12. 2001. Collection of Legislation of the Russian Federation, December 17, 2001, No. 51, art. 4831].
 11. (1991) *O minimal'nykh normakh sotsial'nogo obespecheniya: Konventsiya № 102 Mezhdunarodnoi organizatsii truda (Zaklyuchena v g. Zheneve 28.06.1952)* [On Minimum Standards of Social Security: Convention No. 102 of the International Labor Organization (concluded in Geneva on June 28, 1952)]. In: *Konventsii i rekomendatsii, prinyatye Mezhdunarodnoi Konferentsiei truda. 1919-1956* [Conventions and recommendations adopted by the International Labor Conference. 1919-1956]. Geneva, International Labor Office. Vol. 1.
 12. *O pensionnom obespechenii lits, prokhodivshikh voennuyu sluzhbu, sluzhbu v organakh vnutrennikh del, Gosudarstvennoi protivopozharnoi sluzhbe, organakh po kontrolyu za oborotom narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv, uchrezhdeniyakh i organakh ugovovno-ispolnitel'noi sistemy, voiskakh natsional'noi gvardii Rossiiskoi Federatsii, i ikh semei: Zakon RF ot 12.02.1993 № 4468-1 (red. ot 20.12.2017). Vedomosti SND RF i VS RF, 04.03.1993, № 9, st. 328* [On the provision of pensions for persons who have completed military service, service in internal affairs agencies, the State Fire Service, bodies for controlling the circulation of narcotic drugs and psychotropic substances, institutions and bodies of the penitentiary system, the troops of the national guard of the Russian Federation, and their families: Law of the Russian Federation No. 4468-1 of 12.02.1993 (as amended on 20.12.2017). News of the RF SID and the RF Armed Forces, 04.03.1993, No. 9, art. 328].
 13. (1991) *O posobiyakh po invalidnosti, po starosti i po sluchayu poteri kormil'tsa: Konventsiya MOT № 128 (Zaklyuchena v g. Zheneve 29.06.1967)* [On Disability Benefits, Old Age and Survivors: ILO Convention No. 128 (concluded in Geneva on 29.06.1967)]. In: *Konventsii i rekomendatsii, prinyatye Mezhdunarodnoi Konferentsiei truda. 1919-1956* [Conventions and recommendations adopted by the International Labor Conference. 1919-1956]. Geneva, International Labor Office. Vol. 2.
 14. *O sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 27.05.2003 № 58-FZ (red. ot 23.05.2016): prinyat Gosudarstvennoi Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25.04.2003; odobren Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 14.05.2003. Sobranie zakonodatel'stva RF, 02.06.2003, № 22, st. 2063* [On the system of public service of the Russian Federation: Federal Law No. 58-FZ of May 27, 2003 (as amended on May 23, 2016): adopted by the State Duma Feder. Coll. Ros. Federation on 25.04.2003; approved by the Federation Council Feder. Coll. Ros. Federation 14.05.2003. Collection of Legislation of the Russian Federation, 02.06.2003, No. 22, art. 2063.].
 15. *Po delu o proverke konstitutsionnosti punktov 9 i 10 stat'i 7 Zakona Nizhegorodskoi oblasti «O pensii za vyslugu let litsam, zameshchavshim gosudarstvennye dolzhnosti Nizhegorodskoi oblasti» v svyazi s zhaloboi grazhdanina N.D. Pirozhkova: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 16.07.2007 № 12-P. Sobranie zakonodatel'stva RF, 23.07.2007, № 30, st. 3990* [In the case on the verification of the constitutionality of paragraphs 9 and 10 of Article 7 of the Law of the Nizhny Novgorod Region "On the pension for long service for persons who replaced public office in the Nizhny Novgorod region" in connection with the complaint of a citizen Pirozhkov: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 12-P as of 16.07.2007. Collection of Legislation of the Russian Federation, July 23, 2007, No. 30, art. 3990.].
 16. *Po delu o proverke konstitutsionnosti chastei pervoi i tret'ei stat'i 7 Zakona Rossiiskoi Federatsii «O pensionnom obespechenii lits, prokhodivshikh voennuyu sluzhbu, sluzhbu v organakh vnutrennikh del, Gosudarstvennoi protivopozharnoi sluzhbe, organakh po kontrolyu za oborotom narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv, uchrezhdeniyakh i organakh ugovovno-ispolnitel'noi sistemy, Federal'noi sluzhbe voisk natsional'noi gvardii Rossiiskoi Federatsii, i ikh semei» v svyazi s zhaloboi grazhdanina V.N. Karpekina: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 19.07.2016 № 16-P. Sobranie zakonodatel'stva RF, 01.08.2016, № 31, st. 5087* [In the case on the verification of the constitutionality of parts 1 and 3 of Article 7 of the Law of the Russian Federation on the provision of pensions for persons who have completed military service, service in internal affairs bodies, the State Fire Service, bodies controlling traffic in narcotic drugs and psychotropic substances, institutions and bodies the criminal executive system, the Federal Service of the troops of the National Guard of the Russian Federation, and their families "in connection with the complaint of citizen VN. Karpekina: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 19.07.2016 No. 16-P. Collection of Legislation of the Russian Federation, 01.08.2016, No. 31, art. 5087].
 17. *Vseobshchaya deklaratsiya prav cheloveka (prinyata General'noi Assambleei OON 10.12.1948)* [Universal Declaration of Human Rights (adopted by the UN General Assembly on 10.12.1948)].
 18. Zakharov M.L., Tuchkova E.G. (2004) *Pravo sotsial'nogo obespecheniya Rossii* [The right of social security of Russia]. Moscow: Volters Kluver Publ.