В.С. Аракчеев
Д.В. Агашев
Л.А. Евстигнеева

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ

Часть 2

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Юридический институт

В.С. Аракчеев, Д.В. Агашев, Л.А. Евстигнеева

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ

Часть 2

Учебное пособие

Томск
2009

УДК 349.3:36(075.8)
ББК 67.99.76
А 791

Аракчеев В.С., Агашев Д.В., Евстигнеева Л.А.
А 791 Право социального обеспечения России: Учебное пособие. – Томск: Томский государственный университет, 2009. – Ч. 2. – 392 с.

ISBN 5-94621-304-0

Настоящая работа является продолжением учебного пособия и посвящена анализу основных институтов Особенной части права социального обеспечения России. В ней с учетом достижений современной научной мысли и на основе действующего законодательства РФ (по состоянию на 1 октября 2009 г.) освещаются вопросы структуры Особенной части, специфика регламентации отношений по предоставлению пенсий, пособий, социальных и медицинских услуг, социально-обеспечительных льгот, компенсаций и предметов первой необходимости. Кроме этого, исследуются некоторые проблемы правоприменения, теоретические аспекты развития указанных институтов и направления совершенствования правового регулирования в этой сфере.

Авторы выражают надежду, что настоящее издание будет полезно для студентов, аспирантов, магистрантов, преподавателей юридических факультетов и вузов, специалистов в других областях знаний (социологии, экономики, психологии, медицины и др.), работников системы социального обеспечения населения, практикующих юристов, а также для граждан, интересующихся состоянием правового регулирования в данной сфере.

УДК 349.3:36(075.8)
ББК 67.99.76

Резензенты:
д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист РФ,
зав. кафедрой природоресурсного, земельного и экологического права
Томского государственного университета *В.М. Лебедев*;
д-р юрид. наук, профессор, зав. кафедрой трудового
и административного права
Челябинского государственного университета *В.И. Попов*

ISBN 5-94621-304-0

© Томский государственный университет, 2009
© В.С. Аракчеев, Д.В. Агашев, Л.А. Евстигнеева, 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие 6

ГЛАВА X. ПЕНСИОННОЕ ПРАВО 7
1. Общая часть пенсионного права (*В.С. Аракчеев*) 7
1.1. Основные понятийные категории пенсионного права 7
1.2. Виды пенсионного обеспечения (классификация пенсий) 21
1.3. Принципы пенсионного права 28
1.4. Источники пенсионного права 32
1.5. Нормы пенсионного права 42
1.6. Пенсионные правоотношения 68
2. Особенная часть пенсионного права (*В.С. Аракчеев, Д.В. Агашев*) 79
2.1. Пенсии по возрасту 79
2.2. Пенсии по инвалидности 96
2.2.1. Понятие и причины инвалидности 96
2.2.2. Правила признания лица инвалидом 111
2.2.3. Виды пенсий по инвалидности 116
2.3. Пенсии по случаю потери кормильца 120
2.4. Пенсии за выслугу лет 133
2.4.1. Понятие, генезис и общая характеристика пенсий за выслугу лет ... 133
2.4.2. Пенсионное обеспечение за выслугу лет государственных гражданских служащих 154
2.4.3. Пенсионное обеспечение за выслугу лет военнослужащих по контракту и приравненных к ним категорий 157
2.4.4. Особенности пенсионного обеспечения за выслугу лет сотрудников органов и учреждений прокуратуры РФ 162
2.4.5. Пенсионное обеспечение судей судов РФ 163
2.5. Особенности пенсионного обеспечения по возрасту лиц, пострадавших от техногенных катастроф 173
2.6. Способы и порядок определения размеров пенсий. Перерасчет пенсий 186
2.7. Порядок обращения за пенсией и ее назначение. Приостановление и прекращение выплаты пенсии 215

ГЛАВА XI. ПОСОБИЯ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ (*Д.В. Агашев*) 221
1. Понятие пособий, их классификация и место в системе права социального обеспечения 221
2. Замещающие пособия 228
2.1. Общая характеристика замещающих пособий 228
2.2. Пособия по временной нетрудоспособности 243
2.2.1. Понятие и причины временной нетрудоспособности 243

2.2.2. Пособие при заболевании или травме, связанных с утратой трудоспособности ... 246
2.2.3. Пособие по уходу за больным членом семьи ... 249
2.2.4. Пособие при санаторно-курортном лечении ... 252
2.2.5. Пособия при карантине и при протезировании по медицинским показаниям ... 254
2.2.6. Основания для снижения размера, ограничения периода выплаты и отказа в назначении пособий по временной нетрудоспособности ... 255
2.3. Пособия на период социальных отпусков ... 260
2.3.1. Пособие на период отпуска по беременности и родам ... 260
2.3.2. Пособие на период отпуска при усыновлении (удочерении) ... 265
2.3.3. Пособие на период отпуска по уходу за ребенком ... 267
3. Восполняющие пособия ... 270
3.1. Пособия в связи с рождением и воспитанием детей ... 271
3.1.1. Пособия женщинам при постановке на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности ... 274
3.1.2. Пособия в связи с беременностью (усыновлением) ... 275
3.1.3. Пособия при рождении ребенка и при передаче ребенка на воспитание в семью ... 279
3.1.4. Пособия по уходу за детьми ... 281
3.2. Пособия в связи с утратой или недостаточностью (отсутствием) средств к существованию ... 284
3.2.1. Пособия в связи с безработицей ... 284
3.2.2. Пособия в связи с малообеспеченностью ... 291
3.2.3. Пособие в связи с уходом за нетрудоспособным лицом ... 295
3.2.4. Пособия беженцам и вынужденным переселенцам ... 297
3.3. Пособия при нарушении здоровья ... 298
3.4. Пособия для оплаты некоторых товаров и услуг, а также при обустройстве на новом месте жительства ... 301
3.5. Пособия в связи со смертью гражданина ... 304
4. Компенсирующие пособия ... 307
4.1. Пособия для компенсации расходов на оплату отдельных видов товаров и услуг ... 308
4.2. Пособия в связи с утратой (повреждением) жилья или иного имущества ... 312
4.3. Пособия для компенсации расходов в связи с приобретением (строительством) жилья ... 314

ГЛАВА XII. ЛЬГОТЫ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
(*Д.В. Агашев, Л.А. Евстигнеева*) ... 318
1. Понятие льгот в праве. Льготы в праве социального обеспечения, их особенности и место в системе права социального обеспечения ... 318
2. Классификация льгот в праве социального обеспечения ... 327
3. Специфика правоотношения по предоставлению

социально-обеспечительных льгот 330
4. Общая характеристика современного этапа развития социально-обеспечительных льгот 332

ГЛАВА XIII. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДМЕТАМИ ПЕРВОЙ НЕОБХОДИМОСТИ. КОМПЕНСАЦИИ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ (*Д.В. Агашев*) 337
1. Обеспечение предметами первой необходимости 337
2. Компенсации в праве социального обеспечения 342

ГЛАВА XIV. СОЦИАЛЬНЫЕ И МЕДИЦИНСКИЕ УСЛУГИ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ (*Д.В. Агашев*) 346
1. Понятие социальных и медицинских услуг и их место в системе права социального обеспечения 346
2. Социальное обслуживание населения 354
2.1. Понятие социального обслуживания 354
2.2. Субъекты социального обслуживания 357
2.3. Виды социальных услуг 358
2.4. Осуществление социального обслуживания 362
2.5. Возникновение, изменение и прекращение социального обслуживания 363
3. Медицинское обслуживание населения 365
3.1. Понятие медицинского обслуживания 365
3.2. Виды медицинских услуг 369
3.3. Медицинское обслуживание по системе обязательного медицинского страхования 374
3.4. Медицинское обслуживание за счет бюджетных средств (государственное медицинское обслуживание) 379

Алфавитно-предметный указатель 382

Список сокращений 387

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемое читателю издание является завершением работы над основным курсом дисциплины «Право социального обеспечения России», первая часть которого была опубликована в 2006 г. и посвящена рассмотрению традиционных для учебной литературы вопросов о предмете, методе, принципах, источниках отрасли, правоотношениях и других. Учебное пособие содержало в себе анализ фундаментальных явлений социального обеспечения России, а также некоторых проблем практического и теоретического характера, позволяющих, с позиции авторов, оценить современное состояние науки и отрасли права, а также перспективы их развития. В качестве базовой идеи, отражающей существо данной правовой отрасли, была предложена категория нуждаемости, рассматриваемая как общая предпосылка социальной алиментации со стороны общества и государства. В различных аспектах, в том числе и в историческом, были исследованы цели, виды и формы социального обеспечения, структура отрасли, особенности социально-обеспечительных норм и другие вопросы.

Однако для последовательного и более глубокого освоения сложного, нестабильного нормативного материала в этой сфере очевидна необходимость научного анализа институтов Особенной части. Спецификой настоящего издания является не только его построение, основанное на характеристике отдельных видов социально-обеспечительных предоставлений, но и попытка авторов абстрагироваться от положений постоянно изменяющегося законодательства и тем самым выявить общие закономерности его развития применительно к таким видам социального обеспечения, как пенсии, пособия, льготы, социальные и медицинские услуги, социально-обеспечительные компенсации и предметы первой необходимости. Авторам удалось установить органическую связь теоретических конструкций, содержащихся в Общей части, с институтами Особенной части.

Кроме этого, для повышения информативности учебного пособия и систематизации важнейших терминов и категорий отрасли авторами был составлен единый для обеих частей алфавитно-предметный указатель.

ГЛАВА X. ПЕНСИОННОЕ ПРАВО

1. Общая часть пенсионного права

1.1. Основные понятийные категории пенсионного права

Более полное и наглядное представление о той или иной учебной правовой дисциплине можно получить, зная те понятия, которыми оперирует законодатель при разработке правового механизма регулирования определенных общественных отношений. Такие понятия закрепляются либо специальными нормами – дефинициями, либо вытекают из содержания иных юридических норм. В своей совокупности они образуют соответствующий понятийный аппарат.

Понятийный аппарат пенсионного права, несмотря на длительную историю его существования, стал складываться сравнительно недавно. По этой причине считать его достаточно совершенным нельзя. Но, тем не менее, в последние годы законодателем в этом плане сделаны определенные позитивные шаги, что, в конечном счете, привело к включению в нормативные акты о пенсионном обеспечении специальных статей под названием «основные понятия» и отдельных статей, которыми закрепляются основные (отправные) понятийные категории пенсионного права России. Разумеется, что во главе угла всего понятийного аппарата пенсионного права находится понятие «пенсия».

Длительное время это определение вырабатывалось лишь на страницах юридической печати и лишь с принятием Закона о трудовых пенсиях и Закона о государственном пенсионном обеспечении оно было легально ими закреплено. Однако с формализацией этого понятия оно практически перестало быть объектом научного осмысления, хотя считать его совершенным и не требующим дальнейшего исследования достаточно трудно по ряду причин.

Прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что законодатель не выработал общего, единого понятия пенсии, а закрепил два самостоятельных определения: *пенсии государственной* и *пенсии трудовой*, хотя последнюю точнее было бы именовать страховой. Такой подход вряд ли можно считать правильным, поскольку суть пенсии, в принципе, не должна меняться в зависимости от категории субъекта, ее получающего (наемный работник, например, или государственный), и от источника

финансирования (бюджетные ассигнования или страховые взносы) и т.д. Разноплановый подход государства к определению пенсии приводит к серьезному диссонансу в уровне (размерах) пенсионного обеспечения и к нарушению принципа социальной справедливости.

Однако, по-нашему мнению, ценность легальных определений выражается не в отточенности соответствующих формулировок, ни их логическим построением, ни в использованной в них терминологии, ни в стремлении законодателя закрепить в них исчерпывающий перечень оснований и условий пенсионного обеспечения и т.д. Главной ценностью является, прежде всего, сам факт их нормативно-правового закрепления. Принятием соответствующих юридических норм законодателем сделан шаг первостепенного значения, состоящий в том, что впервые на протяжении длительной истории своего существования огромный массив правовых предписаний, сложившийся и обособившийся от норм, регулирующих иные виды общественных отношений, наконец-то приобрел свою конструирующую основу, на которой должна строиться вся правовая политика в деле пенсионного обеспечения.

Одновременно этот шаг лишний раз свидетельствует о повышении заинтересованности государства в более тщательном, качественном урегулировании отношений по пенсионному обеспечению. Таким образом, новые пенсионные законы в какой-то степени сняли с повестки дня давно созревший и, безусловно, наболевший вопрос о понятии пенсии и тем самым открыли возможность для дальнейшего совершенствования всего юридического инструментария в рассматриваемой сфере правового регулирования.

В отличие от нормотворческих органов, в юридической литературе вопрос о понятии пенсий поднимался многократно и к чести ученых советского периода следует отметить, что ими был внесен существенный вклад в научное осмысление этой правовой категории и предложен не только ряд определений пенсий, но и достаточно обстоятельно охарактеризованы составляющие его элементы[1]. Начнем характеристику пенсии с ее наиболее важных, на наш взгляд, отличительных признаков с одновременным пояснением причин, по которым далеко не все из перечисленных в литературе элементов этого понятия будут подлежать соответствующему анализу.

---

[1] См., например: *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР: Курс лекций. М., 1969. С. 15; *Зайкин А.Д.* Правоотношения по пенсионному обеспечению. М.: МГУ, 1974; *Шайхатдинов В.Ш.* Право социального обеспечения Российской Федерации. Екатеринбург: УрАГС, 1996. Вып. 2. С. 71; *Право* социального обеспечения: Учеб. пособие / Под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 1999. С. 120 и др.

Слово «пенсия» – латинского происхождения и в буквальном переводе означает платеж[2]. Поэтому большинство исследователей, беря за основу это исходное начало и уточняя его, определяют пенсию как ежемесячную, т.е. регулярную, периодическую выплату, предоставляемую гражданам в денежной форме. Но достаточно ли такого уточнения для того, чтобы выяснить специфику пенсии как вида платежа, платы или оплаты? Этот вопрос вполне естествен и вызван тем, что если пенсию рассматривать в качестве платежа, каковым она и является, то далеко не каждый платеж (плата) является пенсией. Иными словами, следует выяснить, в каком смысле, под каким углом зрения, по какой причине и основанию пенсию принято считать разновидностью платежных обязательств? Отметим также, что указанный признак пенсии закреплен в обоих из приведенных выше легальных ее определений.

Платежи в обществе с товарно-денежными отношениями, в государствах, экономика которых основана или ориентирована на рынок, играют огромную роль и с полным основанием могут расцениваться не только в качестве ведущего, но и универсального средства взаимодействия их субъектов. Их используют повсеместно и в различных сферах, в связи с чем они отличаются большим многообразием: платежи совершаются в различных формах (денежной, натуральной, смешанной, правовой и внеправовой), между различными субъектами (физическими и юридическими лицами), в самых различных сферах: экономической, политической, этической и т.д. Платежом являются и расчеты по гражданско-правовым сделкам, и заработная плата наемных работников, таковым является и эмоциональное отношение субъекта к другим лицам, а также меры ответственности, в том числе и за противоправные деяния.

Чтобы определиться в природе пенсий как своеобразном виде платежа, выделить их из числа других, необходимо сопоставить их с наиболее близкими по внешним признакам платежами, такими как оплата труда наемных работников; оплата услуг, товаров и работ по гражданско-правовым обязательствам; пособия по праву социального обеспечения.

Любой платеж, в какой бы форме, каким бы образом и по какому основанию он бы не производился, является следствием и реализацией встречной обязанности (моральной и юридической) должного субъекта по отношению к одному или нескольким субъектам, имеющим основания требовать, просить, настаивать или просто ожидать его осуществления. Если пенсия является видом платежа, исходящего от государства, которое признало за собой эту обязанность (ст. 39 Конституции РФ), то с не-

[2] *Словарь* иностранных слов. М., 1968. С. 371.

избежностью возникает проблема с определением природы этой обязанности и ее причин: является ли она морально-нравственной и, как следствие, ее реализация может рассматриваться в качестве благотворительной деятельности государства, либо же она – обязанность юридическая, исполнение которой должно быть обеспечено специальными средствами, в том числе и мерами ответственности правового характера.

Рассмотрение вопроса под таким углом зрения имеет особое значение в современный период, так как государство уже перестроило свою позицию в отношениях пенсионного обеспечения граждан и соответствующая обязанность в действующей Конституции уже закреплена не прямо, как это было сделано в ст. 120 Конституции СССР 1936 г. и ст. 43 Конституции СССР 1977 г., а косвенно. Она лишь вытекает из содержания соответствующего этой обязанности субъективного права гражданина, которому гарантируется, как закреплено в ч. 1 ст. 39 Конституции РФ, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и др., т.е. без прямого указания на то, что эта гарантия исходит непосредственно от государства. Но несмотря на определенное снижение уровня гарантий со стороны государства, оно признает себя обязанным по отношению к пенсионерам из числа застрахованных лиц, и эта обязанность является юридической, хотя, конечно же, пенсионное обеспечение всегда содержало в себе элемент благотворительности и попечительства.

Именно юридической эта обязанность, безусловно, является по отношению к лицам, пенсионное обеспечение которых осуществляется в связи с их прошлой трудовой (служебной) деятельностью и фактом уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд РФ. В этом случае пенсию как «ежемесячную выплату» следует рассматривать в качестве расчета государства, его платы за вложенный труд и временное использование страховых взносов для пенсионного обеспечения других, в том числе и не подлежащих государственному социальному страхованию лиц, как своеобразное долговое обязательство, подлежащее непременному исполнению.

Несколько иначе следует подходить к оценке пенсии как разновидности существующих в обществе платежей при обеспечении лиц, которые не принимали участия в общественно полезной деятельности и не производили отчислений страховых взносов в Пенсионный фонд (например, социальные пенсии, трудовые пенсии по случаю потери кормильца). Несмотря на то, что эти лица не принимали участия в формировании средств на свое пенсионное обеспечение, их обеспечение не может рассматриваться как лишенное качества юридической обязанности со стороны государства и общества.

Из сказанного следует, что, характеризуя пенсию как ежемесячную денежную выплату, мы должны иметь в виду материализованную и выраженную в денежной форме обязанность государства по предоставлению средств к существованию нуждающимся гражданам, это его плата за факт своего существования, средство расчета со своими согражданами. При этом следует указать на единый, но одновременно сложносочиненный элемент ее общего понятия, объединяющий три самостоятельных признака, первый из которых определяет ее природу – это платеж общества и государства за вклад человека в его существование и развитие, второй определяет форму платежа, каковой традиционно являются денежные средства и, наконец, третий указывает на то, что соответствующие денежные платежи носят не разовый и эпизодический, а регулярный (систематический) характер. Второй и третий признаки имеют большое значение для характеристики пенсий как особой, целенаправленной, специфической разновидности существующих в общественной жизни платежей, позволяют отграничить ее от некоторых иных опосредованных правом платежей, в частности в сфере гражданско-правового регулирования, хотя по отдельным видам сделок внешне эти признаки могут и совпадать.

Прежде всего, платежи в гражданском праве по возмездным сделкам производятся как в денежной, так и в натуральной формах, а также в их сочетании. Кроме того, сторонам предоставляется свобода выбора иных, не предусмотренных законом способов исполнения обязательства. К примеру, согласно договору аренды арендная плата (п. 2 ст. 614 ГК РФ) устанавливается в виде: 1) твердой суммы платежей; 2) доли имущества, продукции, плодов, полученных в результате использования арендованного имущества; 3) предоставления определенных услуг; 4) передачи вещи в собственность арендодателю; 5) возложения на арендатора затрат на улучшение арендованного имущества и другие, предусмотренные непосредственно договором формы оплаты аренды.

Приведенный пример наиболее яркий, позволяющий с достаточной наглядностью увидеть существенную разницу одного из видов гражданско-правового платежа и платежа, именуемого пенсией, практически по любому параметру:

– по форме: пенсия выплачивается исключительно в денежной форме[3], а арендная плата – в любой из существующих в гражданском обороте;

[3] История пенсионного права знает исключения из этого общего правила (см.: ст. 35 Положения о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г. // СУ НСАСН. 1918. № 89. Ст. 906), когда пенсии выплачивались натурдовольствием и такая замена находила

– по количеству: пенсия предоставляется только в одной форме, а арендные платежи – в их многообразии, причем неограниченном;

– по способу установления: пенсия устанавливается исключительно законом, в то время как арендная плата – договором[4], где закон служит лишь ориентиром для субъектов в выборе наиболее приемлемого и оптимального варианта расчета с арендодателем и т.д.

Однако в гражданском праве имеют место платежи, которые не только по внешним признакам, но и по своему содержанию настолько близки к пенсии, что на первый взгляд их отграничить достаточно сложно. Возьмем, к примеру, нормы ст. 597 ГК РФ, закрепляющей правила определения пожизненной ренты. В ней установлено, что пожизненная рента определяется в договоре как *денежная сумма*, периодически выплачиваемая получателю в течение его жизни. Сопоставим содержание этой нормы с анализируемым признаком пенсии как ежемесячной выплаты и увидим, что при таком сопоставлении усмотреть разницы, а тем более существенной и принципиальной, не представляется возможным, особенно при сравнении с пенсией по возрасту, которая так же, как и пожизненная рента, выплачивается пожизненно.

Поэтому при сопоставлении пенсии с гражданско-правовыми платежами в силу многообразия последних целесообразно руководствоваться не отдельно взятым ее признаком, а определенной их совокупностью, беря за основу при сравнении с содержанием конкретного договора один из них. Обратимся вновь к договору пожизненной ренты. С пенсией, как уже было отмечено, этот договор объединяют форма платежа, его продолжительность (пожизненность) и периодичность выплат. Но именно периодичность как признак пенсии и анализируемого договора различает данные виды платежей. Дело в том, что гражданский закон употребляет термин «периодичность», а пенсионный – «ежемесячно», это уже само по себе свидетельствует о различном подходе нормотворца к решению вопроса о систематичности производства соответствующих выплат. В первом случае закон не связывает возможностей сторон договора, предоставляя им право самостоятельно устанавливать регламент платежей, оп-

---

своих приверженцев среди исследователей (см.: *Милютин Н.* Коммуна и социальное страхование. Петроград, 1918. С. 10).

[4] На неприемлемость договорных начал в пенсионном праве совершенно обоснованно указывал А.Д. Зайкин (*Правоотношения* по пенсионному обеспечению. С. 23). И хотя время внесло известные коррективы в этот незыблемый постулат пенсионного законодательства в связи с появлением негосударственных пенсий, некоторые авторы обоснованно отрицают социально-обеспечительную природу договорного пенсионирования и относят соответствующие выплаты к гражданско-правовым обязательствам (см.: *Право* социального обеспечения. С. 20).

ределяя его в самой общей форме одним требованием – они должны быть регулярными, направляться в адрес получателя долями через определенные временные интервалы: понедельно, подекадно, помесячно, поквартально и т.д. Отсюда следует, что ежемесячность выплат – это частный случай периодичности, но для пенсионных платежей он закреплен в качестве единственно возможного и на установление иного регламента, а тем более альтернативного, права сторонам пенсионных правоотношений не предоставлено. Кроме того, сам факт существования пенсионных платежей, как уже отмечалось, от воли нуждающихся в них граждан не зависит, целесообразность их установления всецело зависит от усмотрения нормотворческих органов. К примеру, длительное время в России пенсионному обеспечению не подлежали лица, не принимавшие участия в общественно полезной деятельности, хотя они в силу возраста или состояния здоровья в таковом действительно нуждались. И лишь с принятием последнего пенсионного Закона о пенсионном обеспечении граждан в СССР[5] на них было распространено действие пенсионного законодательства посредством введения института социальных пенсий.

Значительно сложнее, руководствуясь рассматриваемым элементом общего понятия «пенсия – это ежемесячная денежная выплата», произвести разграничение пенсии и заработной платы. Основные исследования данного вопроса приходятся на советский период развития права социального обеспечения и оценку им следует давать с учетом того, что законодательная политика последнего десятилетия как в области оплаты труда, так и в сфере пенсионного обеспечения кардинальным образом изменилась.

Согласно наиболее распространенной позиции пенсия и заработная плата – тесно связанные и одновременно различные по своей природе виды правовых платежей[6]. На наш взгляд, основным отличительным признаком указанных платежей является то, что заработная плата – это средство обеспечения *жизнедеятельности* наиболее активной части населения. В правовом регулировании заработной платы учитывается и то, что человек своим трудом должен иметь возможность обеспечить не только настоящее, но и заложить основы своего будущего существования, когда он по объективным причинам не сможет зарабатывать собственным тру-

---

[5] Данный Закон фактически утратил юридическую силу в связи с принятием Закона о государственных пенсиях 1990 г.

[6] В обоснованности этой позиции приводятся различные аргументы, в том числе и такой, что «труд (будь он прошлым или настоящим) оплачивается в нашей стране полностью и сразу», а пенсия в своих размерах лишь соизмеряется с затратами труда (см.: *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. М.: Юрид. лит., 1971. С. 126).

дом и будет вынужден обратиться с просьбой о предоставлении ему средств из общественных или обобществленных источников.

Пенсионное же законодательство исходит из предпосылок, прямо противоположных. Оно учитывает, что, к примеру, инвалиды, люди пожилого возраста по общему правилу не способны содержать членов своей семьи, а их потребности ниже потребностей физически и психически полноценных лиц трудоспособного возраста. Поэтому государство формирует юридический инструментарий пенсионного обеспечения с учетом указанного обстоятельства и ставит в этой области правового регулирования иную цель – обеспечение *жизнесуществования* человека.

В настоящее время законодатель избрал недостаточно корректную терминологию, именуя одни виды пенсий *трудовыми*, а другие – *государственными*. Если следовать его логике, то можно прийти к абсурдному выводу о том, что пенсия за выслугу лет, к примеру, военнослужащих, не зарабатывается их трудом, что ратная служба – это не труд, а что-то иное. В свою очередь, пенсия, которая выплачивается бывшему работнику, в том числе работающему в государственной организации, не является государственной денежной выплатой.

В легальном определении государственной пенсии содержится указание на то, что пенсия выплачивается в соответствии с установленными *нормами*, однако в дальнейшем ни в одной статье закона не дается расшифровки этого понятия. Что в данном случае имел в виду законодатель, употребляя данный термин: размеры пенсий, либо норму как конкретное юридическое предписание, или это эталон, которому должны следовать участники пенсионных правоотношений?

Рассматривая вопрос о видах социального обеспечения, мы определились, что все они делятся на две группы, первую из которых образуют те из них, которые предоставляются с целью *содержания* (денежного или натурального) гражданина, а во вторую входит предоставление, имеющие целью оказания нуждающемуся лицу *помощи* за счет общественный или обобществленных средств. Пенсия является таким видом социального обеспечения, который предоставляется с целью содержания человека, поскольку в силу признаваемых государством уважительных обстоятельств, он утрачивает источник средств к существованию (заработок, доход, иждивение). Таким образом, пенсию можно определить как ежемесячную денежную выплату, имеющую характер (цель) содержания человека, т.е. предоставление ему такой денежной суммы, которая была бы необходима для удовлетворения алиментарных потребностей.

Но закон определяет пенсию как ежемесячную денежную выплату, имеющую целью *компенсацию заработка* (дохода) гражданина. В целом

такой подход социально справедлив и, одновременно, оправдан, но лишь при условии, что пенсия является *реальным*, а не номинальным *компенсатором*. Однако специалисты подсчитали, что при действующих в настоящее время правилах исчисления размеров пенсий среднестатистическому гражданину его заработок может быть компенсирован пенсией лишь по истечении 17 лет, а средняя продолжительность жизни в России у мужчин даже не достигает общеустановленного пенсионного возраста. Стало быть, закрепленная в законе цель пенсионного обеспечения для большинства россиян не осуществима, поскольку рассчитана на слишком отдаленную перспективу.

Предлагая закрепить в законе цель пенсионного обеспечения не компенсацию заработка, а денежное содержание человека, мы также исходим из того, что размеры большинства трудовых (страховых) пенсий даже не поднимаются до уровня прожиточного минимума, что также свидетельствует, что пенсия не восполняет утраченного заработка (дохода) человека, имеющего у него до момента установления пенсионного статуса.

Исходя из всего вышеизложенного, с целью оптимизации легального определения понятия «пенсия», а также приведения его в соответствие с исходным предназначением этого вида денежного обязательства государства перед пенсионерами, мы предлагаем закрепить нормативно следующее определение пенсии – *это ежемесячная денежная выплата, которая предоставляется государством гражданину с целью его содержания на основаниях, условиях в порядке и в размерах, предусмотренных действующим законодательством*.

Из приведенного определения вытекают следующие характерные для пенсии признаки:

а) она является периодической выплатой, т.е. таким платежом, который осуществляется регулярно с интервалом в один месяц;

б) эта выплата осуществляется исключительно в денежной форме; закон не предусматривает каких-либо изъятий из данного правила, что, к примеру, допускается при оплате труда наемных работников;

в) это плата общества в лице государства за факт своего существования, за вложенный в общественных интересах труд человека, за использование его денежных средств в виде отчислений в пенсионный фонд для общегосударственных целей и задач;

г) осуществление данной выплаты является обязанностью государства;

д) эта обязанность должна осуществляться качественно, поэтому указанная выплата должна быть реальным платежом, размер которого должен обеспечивать естественное существование человека, т.е. быть именно денежным содержанием;

е) пенсия назначается и выплачивается на основаниях, условиях и в размерах, закрепленных действующим законодательством.

В соответствии с перечисленными признаками следует подходить к анализу и оценке легального (формального) определения пенсий, которое содержится в первых статьях Закона о трудовых пенсиях и Закона о государственном пенсионном обеспечении.

Следующим наиболее важным для понимания сущности пенсионного права категориями являются такие понятия, как *основания* и *условия* пенсионного обеспечения.

Государство, принимая на себя обязанности по предоставлению пенсий, одновременно определяет те причины (обстоятельства), наличие которых порождает корреспондирующий этой обязанности право граждан. Данные причины и считаются основаниями пенсионного обеспечения. С позиций правовой науки основания права на пенсию представляют собой конкретные жизненные обстоятельства, именуемые юридическими фактами, наличие которых обусловливает существование определенного субъективного права. Если есть основание, то существует и право, при отсутствии основания гражданин не вправе претендовать на пенсию. Роль оснований состоит также и в том, что они определяют не абстрактное право на пенсию определенного вида. Историческая практика выработала всего четыре основания для пенсионного обеспечения: достижение определенного возраста, признание лица инвалидом, смерть кормильца и служение государственным интересам на протяжении определенного периода времени. Иных оснований ни утратившее силу законодательство, ни действующие нормативные акты не предусматривают и не содержат. Однако следует иметь в виду, что в отличие от законодательства прошлых лет, действующие пенсионные законы не употребляют термина «основания права на пенсию»; в них лишь закрепляются *условия*, в соответствии с которыми осуществляется пенсионное обеспечение.

Разумеется, это не означает, что законодатель не предусматривает оснований права на пенсию, что это право безосновательно, исключительно условно. В данном случае произошла терминологическая замена, т.е. вместо одного слова «основания» стало употребляться другое – «условия», что, на наш взгляд, не является свидетельством качества действующих нормативных актов.

Условия всегда занимали собственное место в механизме правового регулирования пенсионного обеспечения, и главное их отличие от оснований состояло, да и сейчас состоит в том, что они *самостоятельным правообразующим* свойством не обладали. Они традиционно использовались законодателем в качестве средства дифференциации размеров пенсий и корреля-

ции установленного основаниями вида пенсий на внутривидовые подгруппы. Например, после признания лица инвалидом (основание права на пенсию) этот вид обеспечения будет дифференцироваться на разновидности в зависимости от двух условий: факта участия в общественно полезной деятельности или неучастия в ней и факта уплаты страховых взносов. Если гражданин работал и уплачивал эти взносы, то у него возникает право на трудовую (страховую) пенсию по инвалидности, если нет – то только на пенсию социальную. Однако сами по себе ни факт работы, ни сумма, ни продолжительность уплаты страховых взносов права на пенсию по инвалидности и первой и второй разновидности не порождают. Таким образом, условия, в соответствии с которыми закон связывает право на признание гражданина пенсионером, не занимают доминирующего положения в деле пенсионного обеспечения, поскольку наличие основания в любой ситуации дает право гражданину требовать назначения ему пенсии независимо от того, какие еще условия предусмотрены действующим законодательством.

Нормотворческая практика выработала к настоящему времени *два основных* и ряд *вспомогательных* условий, в соответствии с которыми реализуется образованное основаниями право на пенсию. Первостепенное значение из них имеет факт участия гражданина в общественно полезной деятельности, формализуемый в таком понятии, как *трудовой стаж.* На втором месте находится такое условие, как наличие *страхового стажа.* Его меньшая роль по сравнению с трудовым стажем объясняется тем, что соответствующее требование предъявляется к значительно меньшему числу лиц, претендующих на пенсию и, кроме того, его продолжительность, в отличие от трудового стажа, не оказывает влияния на размер пенсий.

Наряду с этими основными условиями на формирование пенсионного статуса оказывают влияние и такие юридические факты, как причины инвалидности, предшествующей пенсионному статусу гражданина (работник, военнослужащий, безработный, участник Великой Отечественной войны и т.д.), степень родства с умершим кормильцем и некоторые другие. Их меньшая роль по сравнению с основными условиями объясняется тем, что они не имеют, так сказать, «сквозного» характера, а учитываются при назначении либо *отдельных видов* пенсий, либо *отдельным* категориям граждан. Например, для пенсий по инвалидности военнослужащих важное значение придается *причине* инвалидности, тогда как для трудовых (страховых) пенсий этого вида указанное условие юридического значения не имеет, для некоторых членов семьи обязательным условием для назначения пенсии по случаю потери кормильца являются такие юридические факты: 5-летний стаж нахождения на иждивении или продолжение занятия трудовой деятельностью и т.д.

Субъект права на пенсию является ключевой категорией пенсионного права. В пенсионных законах содержатся специальные статьи, в которых этот субъект определяется, конкретизируется и именуется по-разному: лицо, гражданин, иностранный гражданин, инвалид, член семьи умершего кормильца и т.д. Такой подход законодателя верен, поскольку следует отмечать категорию лиц, имеющих право претендовать на получение пенсии по российским законам, и тех, кто уже стал субъектом – получателем пенсии. В последнем случае таковым является пенсионер, т.е. исключительно *физическое лицо,* которое на основании представленных доказательств обосновало свое правопритязание. Этим качеством обладает преимущественно *индивидуально-определенное лицо.* Но действующее законодательство, как бы это ни было странным, таковым субъектом признает и так называемый *коллективный субъект – семью, потерявшую кормильца.*

Таким образом, пенсионером в настоящее время следует признавать физическое лицо (семья), которое на основании предоставленных им доказательств (документов преимущественно) обосновало свое правопритязание и которому официально (решением органа пенсионного обеспечения) выдано удостоверение установленной формы. Без официального удостоверения любое физическое лицо пенсионером считать себя не может и не вправе. Перечисление конкретных категорий физических лиц – потенциальных пенсионеров содержится в ст. 2 и 3 Закона о трудовых пенсиях и Закона о государственном пенсионном обеспечении.

Пенсионные отношения – всегда отношения двусторонние и правовые. Поэтому определение субъекта – получателя пенсии предполагает определение обязанного субъекта. В общем и целом этим субъектом является государство, поскольку оно всегда было и будет обязано своим существованием гражданам, его создавшим и в нем живущим. Государство для этой цели создает специальные органы, предназначение которых не меняется от их ведомственной принадлежности, названия, структуры и т.д. Длительное время вопросами пенсионного обеспечения занимались органы министерства социального обеспечения (защиты) РСФСР и других республик в составе СССР. В настоящее время эта функция передана ПФР.

Органы ПФР осуществляют установление (назначение) трудовых (страховых) пенсий и большинства государственных пенсий. В то же время для назначения пенсионных выплат военнослужащим по контракту и приравненным к ним категориям, а также судьям создаются специальные *органы пенсионного обеспечения,* которые могут иметь различные наименования: отделы, службы, управления, департаменты и т.д. В отличие от органов ПФР они не представляют собой единой системы, так как

функционируют в рамках отдельных несоподчиненных министерств (например, Минобороны РФ, МВД РФ и т.д.). Кроме того, в задачу ПФР не входит обязанность по сбору необходимых для установления права на пенсию документов; он лишь проверяет достоверность предоставленных гражданином сведений, формирует пенсионное дело и выдает гражданину удостоверение установленной формы. Ведомственные же органы пенсионного обеспечения самостоятельно, без участия будущего пенсионера, анализируют его послужной список, делают необходимые запросы в другие инстанции, готовят проект пенсионного дела и знакомят с ним заинтересованное лицо, а в дальнейшем выдают ему пенсионное удостоверение.

Ряд других понятийных категорий пенсионного права определяется и варьируется законодателем в зависимости от организационно-правовых форм обеспечения. Для государственного пенсионного обеспечения эти категории сводятся, по существу, к констатации (перечислению) тех лиц, которые имеют право на пенсии, выплачиваемые за счет бюджетных ассигнований (средства федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации и муниципалитетов), а также к понятию государственных пенсий.

Понятийный аппарат правового регулирования трудовых (страховых) пенсий значительно богаче и сложнее. Он закрепляется ст. 2 и другими статьями Закона о трудовых пенсиях. В частности, в нем дается определение *страхового стажа, пенсионного капитала, индивидуального лицевого счета застрахованного лица, пенсионных накоплений, конвертации пенсионных прав* и других понятий. Эти понятия мы не приводим, поскольку их характеристика не требует особых пояснений. Указанным законом впервые в правовой обиход введено новое понятие – *«установление пенсии»*, которое включает в себя три самостоятельных элемента: назначение пенсии, перерасчет ее размера и перевод с одного вида пенсии на другой. Полагаем, что особой необходимости в закреплении этого понятия не существует, и оно не применяется на практике. Более целесообразно было бы закрепить отдельно понятия «назначение пенсии», «перерасчет пенсии», хотя бы потому, что правоприменительный орган анализирует юридические факты (основания и условия), порождающие право на пенсию, а *установление* пенсий осуществляется ранее, *на стадии нормотворчества, а не реализации права.*

Назначение пенсии – это акт государственного органа пенсионного обеспечения, в силу которого заявитель официально признается пенсионером; ему выдается удостоверение установленного образца, в котором указывается вид пенсии и дата ее назначения. С этого момента он становится субъектом управомоченным, а орган пенсионного обеспечения – обязанным выплачивать ему пенсию ежемесячно и в полном объеме.

Перерасчет пенсии представляет собой *деятельность органа пенсионного обеспечения по изменению размера (как в сторону увеличения, так и в сторону снижения) ранее назначенной пенсии, осуществляемую в случаях, предусмотренных действующим законодательством при возникновении юридически значимых обстоятельств, как по инициативе пенсионера, так и независимо от его волеизъявления.* К таким обстоятельствам относятся: изменение группы инвалидности, увеличение пенсионных выплат в связи с индексацией, увеличение средств на индивидуальном лицевом счете лица (в отношении страхового элемента трудовой (страховой) пенсии при продолжении пенсионером трудовой деятельности) и другие случаи.

Перерасчет пенсии следует отличать от ее *индексации.* Легального определения понятия «индексация» в настоящее время нет. В ранее действовавшем законодательстве[7] она определялась как *установленный государством механизм увеличения денежных доходов граждан в связи с ростом потребительских цен, целью которого является поддержание покупательной способности денежных доходов граждан.* В целом данное определение с теоретической точки зрения не утратило своей актуальности и в современный период.

Различать категории «перерасчет» и «индексация» следует по нескольким признакам. Индексация всегда приводит только к увеличению размера пенсии, тогда как при перерасчете этот размер может быть и снижен. Такая ситуация имеет место при улучшении здоровья инвалида, которому пересматривается группа инвалидности, при изменении состава семьи умершего кормильца и т.д. Индексация осуществляется как бы автоматически, без волеизъявления пенсионера, формально им выраженного, хотя, конечно, оно предполагается (презюмируется). Перерасчет же, как правило, осуществляется на основании заявления пенсионера в случаях, предусмотренных в законодательстве. Можно также указать и еще одно отличие этих понятийных категорий. Индексация пенсий может производиться *периодически* (например, раз в квартал, полугодие, год), а перерасчет – *эпизодически*, по мере наступления фактов, с которыми закон связывает соответствующие действия. Кроме этого, индексация *не носит персонифицированного* характера, тогда как перерасчет пенсии – сугубо индивидуален.

В пенсионном праве используется ряд других понятийных категорий (например, корректировка размера пенсии, трудовой стаж, среднемесячный заработок и т.д.), но они не оказывают существенного влияния на

[7] См.: ст. 1 Закона РФ от 24 октября 1991 г. № 1799-1 «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1488.

формирование соответствующего понятийного аппарата, исследуются в других областях юридической науки и будут предметом специального рассмотрения при изложении других, более частных вопросов.

1.2. Виды пенсионного обеспечения (классификация пенсий)

Любая классификация преследует цель получения более полного представления об исследуемом объекте. Она помогает выявлению его специфики, увидеть те признаки, которые трудно обнаружить при общем исследовании объекта познания. В этом состоит теоретико-познавательное значение классификации явлений и событий. С практической же точки зрения классификация пенсий помогает субъектам лучше ориентироваться в действующем законодательстве, правильно выбрать тот вариант поведения, который соответствует букве закона и, как следствие, позволяет избежать излишних затрат времени и сил при оформлении права на тот или иной вид пенсионного обеспечения.

Классификация – это, во многом, мыслительный процесс деления и выделения из целого объекта его составляющих элементов. Он основывается не только на знании буквы закона, а в тех ситуациях, когда в праве отсутствуют специальные нормы и статьи, – на понимании содержания системы в целом и ее отдельных элементов. Такое деление предполагает использование определенных критериев (оснований), в соответствии с которыми оно осуществляется. Ведущим классификационным критерием деления пенсий на отдельные виды являются *основания* пенсионного обеспечения. В соответствии с указанным критерием любой гражданин России, иностранец, лицо без определенного гражданства или имеющее двойное гражданство вправе претендовать на получение пенсии одного из четырех видов: по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца или за выслугу лет (при этом следует иметь в виду, что на последний вид пенсий может рассчитывать лишь гражданин России, поскольку государственным служащим иностранец в силу закона быть не может). Этот критерий нормативно закреплен в ст. 5 Закона о трудовых пенсиях и Закона о государственном пенсионном обеспечении.

Другие критерии (основания) деления пенсий на определенные виды и подвиды не имеют столь ясно выраженного нормативно-правового закрепления в специальных статьях соответствующих законов, и они выделяются, исходя из смысла и содержания действующего пенсионного законодательства. Эти критерии не столь стабильны, как основания пенсионного обеспечения, но они всегда существовали и продолжают существовать.

В числе первых из них является *факт участия гражданина в общественно полезной деятельности.* Длительное время в России, особенно периода ее советского, социалистического исторического этапа, пенсии тем, кто не работал и не работает, вообще не устанавливались, поскольку действовал принцип «кто не работает, тот не есть». Под влиянием международно-правового регулирования социально-обеспечительных отношений, а также в связи с принятием действующей Конституции РФ, провозгласившей наше государство социальным и правовым, была изменена правовая политика в деле пенсионного обеспечения лиц, не участвовавших в общественно полезном труде. Для этой категории нуждающихся лиц были установлены пенсии, названные в Законе о государственных пенсиях 1990 г. *социальными.* В соответствии с указанным критерием все виды пенсий стали делиться на *трудовые* и *социальные.*

Деление пенсий на трудовые и социальные в зависимости от факта участия в общественно полезной деятельности предусматривается и действующим пенсионным законодательством, но на настоящий момент такая классификация пенсий обусловливается также и *организационно-правовыми формами, в которых и через которые осуществляется пенсионное обеспечение* в России. Организационно-правовая форма объединяет в себе способ, источник и орган, в обязанности которого входит формирование и распределение финансовых средств на пенсионное обеспечение.

Пенсионное обеспечение в настоящее время осуществляется, как уже было отмечено ранее, преимущественно в двух формах: обеспечение за счет страховых взносов и государственных (бюджетных) ассигнований. В дополнение к ним предусмотрено право на получение пенсий, выплачиваемых в такой организационно-правовой форме, как негосударственное пенсионное обеспечение.

Организационно-правовые формы как классификационный критерий деления пенсий на виды менее стабилен, нежели основания пенсионного обеспечения. Но в настоящее время ему в законодательстве уделено особое внимание, о чем свидетельствует принятие в 2001 г. не единого, общего Закона о пенсионном обеспечении, а двух, содержащих серьезные отличия федеральных законов и принятого несколько ранее Закона о негосударственных пенсионных фондах.

Организационно-правовые формы классифицируют все пенсии на две большие группы: а) *трудовые,* б) *государственные*[8]. Каждая из названных групп пенсий состоит из нескольких подвидов пенсий, но в рамках рассматриваемого классификационного критерия отдельные виды пенсий

[8] Социальные пенсии, согласно этой классификации, отнесены законодателем к числу государственных.

базируются, прежде всего, на *основаниях* пенсионного обеспечения. В каждую группу входит три вида пенсий: по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца, а в государственных пенсиях, кроме того, – пенсии за выслугу лет.

Несмотря на идентичные основания права на пенсию, в каждой из организационно-правовых форм обеспечение осуществляется по-разному, поскольку кроме оснований для формирования пенсионного статуса используются иные классификационные критерии, в частности:

1) вид общественно полезной деятельности (например, военная служба по призыву, ликвидация последствий катастроф, воспитание малолетних детей и т.д.);

2) условия труда (вредный, опасный производственный факторы, работа в закрытых административных образованиях и т.д.);

3) природно-климатические условия проживания и работы;

4) принадлежность к определенной национальности (малочисленные народы Севера России);

5) физиологические особенности организма человека (лилипут, инвалид по зрению и др.);

6) семейное положение (например, одинокая мать, женщина, родившая пять и более детей и воспитывающая их до восьмилетнего возраста и др.);

7) предшествующий пенсионному статус гражданина (учащийся, безработный, федеральный государственный служащий и т.д.);

8) причина инвалидности (так, если инвалидность наступила в результате умышленного причинения вреда своему здоровью, то лицо, даже будучи застрахованным, может претендовать лишь на социальную, а не на трудовую пенсию данного вида);

9) ряд других факторов, которые в нормативной практике используются эпизодически и потому не оказывают заметного влияния на классификацию пенсионного обеспечения (например, степень родства).

Перечисленные и некоторые другие факторы влияют по-разному на формирование отдельных видов и разновидностей пенсий и могут воздействовать на этот процесс *в определенной своей совокупности* (например, военная служба, служба в радиационной зоне, служба по контракту или по призыву), *а также изолированно один от другого* (например, факт признания гражданина инвалидом III степени по зрению порождает право на досрочную пенсию по возрасту независимо от других обстоятельств, с которыми закон связывает право на данную разновидность пенсионного обеспечения).

Таким образом, законодатель использует достаточно большое количество оснований, в соответствии с которыми осуществляется деление пен-

сий на различные виды и разновидности последних. При этом следует обратить особое внимание на то, что *видовая* классификация пенсионного обеспечения осуществляется на базе единственного из всех вышеприведенных критериев – основания права на пенсию, а иные указанные выше критерии применяются лишь для *внутривидового* деления пенсий.

Исходя из изложенного, все виды пенсий, предусмотренных законодательством РФ, в соответствии с таким классификационным критерием, как основание права на пенсию, делятся на четыре вида: по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет.

Иных самостоятельных видов пенсий пенсионное право не закрепляет. Эти четыре вида пенсий лежат в основе пенсионного права, составляют его фундамент. Все остальные критерии, которые используются в законодательстве, производные от того, на каком основании возникло право на пенсию, и по этой причине классифицируют пенсии не на виды, а на определенные разновидности, т.е. выступают по отношению к нему в качестве дополнительных, вспомогательных.

Об этом свидетельствует дублирующаяся, повторяющаяся структура наиболее важных институтов пенсионного права. Так, нормы, регламентирующие трудовые (страховые) пенсии, объединяются в три института: по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца, а применительно к государственному пенсионированию, воспроизводя эту структуру, дополняются лишь институтом пенсий за выслугу лет.

Все пенсии согласно действующему законодательству делятся на *трудовые* и *социальные*. В основе этой классификации лежит оценка обществом (государством) факта выполнения гражданином определенного вида труда. При характеристике данных групп пенсионного обеспечения необходимо критически оценить используемую в законодательстве терминологию. Любой вид пенсионирования – это определенные денежные выплаты социальной направленности, поэтому с полным основанием трудовые (страховые) пенсии можно называть социальными.

Рассмотренные виды пенсий как результат применения в законодательстве указанных классификационных критериев являются наиболее важными для понимания сущности пенсионного обеспечения в нашем государстве и соответствуют его правовой политике. Но для целей более дифференцированного подхода к пенсионированию различных групп граждан, отражения в содержании пенсий большого многообразия факторов объективного и субъективного свойства, действующее законодательство закрепляет, как уже было отмечено, и другие основания, в соответствии с которыми осуществляется дальнейшее деление пенсий на отдельные разновидности.

Одни из них применяются относительно стабильно (например, работа и проживание в суровых природно-климатических условиях, вредный производственный фактор и т.д.), а другие имеют преходящий характер (например, причина инвалидности для трудовых пенсий перестала быть правообразующим фактором, а для пенсионеров из числа военнослужащих является единственным способом дифференциации соответствующих пенсий на подвиды). Поэтому все иные классификационные критерии и соответствующие им разновидности пенсий составляют второй уровень дифференциации пенсионного обеспечения, являющийся дополнительным и вспомогательным по отношению к трем, изложенным выше.

Число таких условий не столь велико, но сложность их усвоения в процессе изучения пенсионного законодательства состоит в том, что они применяются в самом различном сочетании. Кроме этого, такое сочетание неустойчиво, постоянно изменяется, в связи с чем право на пенсию отдельных категорий граждан во многом зависит не только и не столько от его основания. К примеру, педагогическая деятельность всегда рассматривалась в качестве работы ответственной и трудной, в связи с чем учителям и ряду других категорий работников в детских дошкольных учреждениях предоставлялась льгота в деле пенсионного обеспечения: ранее они имели право на пенсию за выслугу лет, а в настоящее время – на досрочную пенсию по возрасту[9].

Таких дополнительных классификационных критериев, как уже было отмечено ранее, законодатель устанавливает значительное количество, что приводит к большому внутривидовому многообразию пенсий. Это делается, прежде всего, для более дифференцированного подхода к пенсионному обеспечению различных категорий граждан и проведению адресной политики в данной области правового регулирования.

Изучая, знакомясь с этими дополнительными критериями, следует помнить, что все они, в отличие от оснований права на пенсию, а также от учета организационно-правовых форм и факта участия в общественно полезной деятельности, являются критериями, так сказать, второго уровня классификации, поскольку с их помощью единое понятие «пенсия» подразделяется не на самостоятельные виды, а лишь на разновидности в рамках, обусловленных данными тремя критериями, видами.

---

[9] В этой связи следует обратить внимание на то, что досрочное пенсионирование по возрасту учителей осуществляется независимо от их возраста. Но в такой ситуации данную разновидность пенсий рассматривать в качестве пенсии по возрасту нельзя, ибо основанием ее предоставления является наличие установленной продолжительности специального стажа, а не возраст.

Таким образом, все виды пенсионного обеспечения России в соответствии с основаниями субъективного права на их получение сводятся к четырем:

– пенсии по возрасту;

– пенсии по инвалидности;

– пенсии за выслугу лет;

– пенсии по случаю потери кормильца.

В дальнейшем названные четыре вида пенсий в зависимости от источника их финансирования подразделяются на две группы:

– пенсии трудовые (страховые);

– пенсии государственные.

Классифицируя пенсии на данные группы, необходимо иметь в виду, что они не представляют собой отдельных видов пенсионного обеспечения; об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что ни один гражданин, проживающий в нашем государстве, не наделен правом на одновременное получение всех разновидностей как трудовых, так и государственных пенсий. Иначе говоря, к примеру, застрахованное лицо получает право не на вообще трудовую (страховую) пенсию, а трудовую (страховую) пенсию либо по возрасту, либо по инвалидности, а члены его семьи в случае смерти – трудовую (страховую) пенсию по случаю потери кормильца. Точно также решается этот вопрос при обеспечении государственными пенсиями.

Не порождает права на самостоятельные виды пенсий и факт и продолжительность работы или иного участия в общественно полезной деятельности за исключением государственной службы. Если бы, к примеру, длительный стаж трудовой деятельности или страховой стаж имели самостоятельное правообразующее качество, то наличие этого стажа было бы признано в качестве самостоятельного основания права на пенсию. Однако пенсионное право на протяжении всей истории его развития такого основания не предусматривало и не предусматривает на настоящий момент.

Согласно этому критерию все пенсии делятся на две группы:

– трудовые (страховые);

– социальные.

В заключении еще раз обращаем внимание на недостаточно совершенную терминологию, используемую законодателем при закреплении конкретных видов разновидностей пенсии.

Ст. 39 Конституции РФ закрепляет право на пенсию в связи с достижением гражданином определенного возраста, а не в связи с его старостью. Согласно положениям медицинской науки старческие процессы, как правило, наступают в более позднем, нежели в установленном законом,

возрасте выхода на пенсию. Поэтому пенсионное законодательство должно использовать терминологию, заимствованную из других областей знаний в соответствии с ее смыслом, содержанием, и быть приведено в соответствие с положением Основного Закона страны. А это значит, что словосочетание «пенсии по старости» должно быть заменено на более точную терминологию, и данный вид пенсий должен именоваться «пенсии по возрасту».

В целом пенсионное обеспечение – это реализация одного из направлений осуществления государством его внутренней функции – защита имущественных и иных интересов проживающих в нем граждан. По этой причине деление законодателем всех видов пенсий на трудовые и государственные не отвечает сути правовой политики государства, весьма условно и должно быть устранено. Все пенсии являются следствием реализации обязанностей государства перед своими согражданами, а потому и должны иметь государственно-правовой характер, т.е. именоваться государственными ежемесячными выплатами.

Одновременно следует учитывать, что большинством граждан пенсия зарабатывается их трудом, в том числе и ратным. Поэтому государственные пенсии, например, участникам Великой Отечественной войны, ликвидаторам Чернобыльской аварии с полным основанием могут и должны быть отнесены к числу трудовых. И, наконец, последнее. В системе государственного пенсионного обеспечения выделяются социальные пенсии. Эти пенсии назначаются тем, кто, образно говоря, не заработал соответствующего права, т.е. в зрелом трудоспособном возрасте не работал, не служил, но в силу определенных причин признается нуждающимся. Однако вся система пенсионного обеспечения относится к категории социальных мероприятий государства, в связи с чем любой пенсионер с полным основанием является социально нуждающимся лицом, а получаемая им пенсия – выплатой социального характера. Социальной является любой вид трудовой пенсии, такой же является пенсия государственного служащего. Поэтому пенсии тем, кто не имеет ни трудового, ни страхового стажа не следовало бы именовать «социальными», а соответствующий раздел Закона о государственном пенсионном обеспечении назвать следующим образом: «Пенсии иным категориям нуждающихся лиц»[10].

---

[10] В ст. 11 этого закона соответствующие категории граждан именуются «нетрудоспособными». Данный термин также недостаточно точен. Например, молодой человек в возрасте 17 лет потерял обоих родителей. Он находится в трудоспособном возрасте и, возможно, даже работает, в связи с чем считать его нетрудоспособным достаточно трудно. Однако по причине смерти родителей он может утратить основной источник средств к существованию и поэтому нуждаться в содержании со стороны государства, в связи с чем ему и назначается соответствующая пенсия.

1.3. Принципы пенсионного права

Общеизвестно, что под принципами права понимают такие идеи, которыми руководствуется законодатель при разработке той или иной правовой системы. Правовые принципы должны быть обязательно закреплены определенными нормативными предписаниями, в противном случае они утрачивают юридическое значение и остаются пожеланиями, пусть даже благими, лишенными возможности реализации при помощи сугубо юридических средств воздействия.

Все правовые принципы, на что уже мы уже обращали внимание, принято делить на четыре большие группы:

– *общеправовые*, т.е. такие руководящие идеи, в соответствии с которыми строится вся правовая система государства и которые прямо или в преломленном виде свойственны любой отрасли, правовому институту, субинституту, смыслу которого должна, собственно, соответствовать любая юридическая норма; показательны в этом отношении принципы законности, гуманности и т.д.;

– *межотраслевые*, т.е. идеи, которыми руководствуется нормотворец в регулировании различных областей общественных отношений, имеющие много общего. Типичными в этом плане являются принципы процессуальных отраслей, в соответствии с которыми строится судебное разбирательство гражданских, уголовных, трудовых, административных и иных дел;

– *отраслевые*, свойственные исключительно механизму регулирования сугубо определенной области общественных отношений, например принципы равной оплаты за равный труд, принцип диспозитивности в гражданско-правовом регулировании и т.д.;

– *институциональные*, в соответствии с которыми осуществляется регулирование нормами конкретного правового института. Такие принципы не свойственны всем или любому правовому институту, но они имеют место быть. В качестве примера можно привести принцип конфиденциальности предоставления ряда социальных услуг, в первую очередь медицинских.

Пенсионное право основывается на тех же принципах, что и право социального обеспечения в целом, поэтому из состава вышеперечисленных принципов следует исключить прежде всего межотраслевые. Сфера соответствующих общественных отношений настолько уникальна, нетипична, что она не может входить в состав каких-то иных областей и групп отношений, в связи с чем пенсионные отношения не могут регулироваться с помощью юридических норм, закрепляющих межотраслевые прин-

ципы, как это имеет место, например, в группе отраслей процессуального права.

Проблема принципов права социального обеспечения, а следовательно, и принципов пенсионного права считается наиболее сложной в теоретическом плане. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что в различных исследованиях, в том числе в учебно-методической литературе, трудно обнаружить единство мнений авторов на виды и содержание принципов, их компановку и т.д. Объясняется это рядом факторов. Во-первых, нестабильностью пенсионного законодательства, а поэтому и непоследовательной политикой государства в данной области правового регулирования. Во-вторых, стремлением государства, с одной стороны, сохранить достижения социалистической системы пенсионного обеспечения, а с другой – внести в нее современные элементы, свойственные обществам с рыночной экономикой. В результате происходит наслоение двух принципиально различных подходов к решению вопроса оптимизации дела пенсионного обеспечения и, как следствие, существование различных научных взглядов, идей, представлений, теоретических конструкций.

При изучении вопроса о принципах пенсионного права следует также обратить внимание на то, что в некоторых учебниках, учебных пособиях указывается на существование таких правовых принципов, которые действующей системой юридических норм не закреплены, в связи с чем являются декларативными пожеланиями. Является явно ошибочным утверждение о том, что в качестве принципа социального обеспечения выступает принцип участия общественности в решении соответствующих вопросов и принцип обеспечения в размерах для достойного существования пенсионеров и т.д.

И еще один момент, который нельзя упускать из вида при изучении рассматриваемой темы. В пенсионных законах не содержится специальных статей, в которых бы закреплялись и формулировались соответствующие правовые принципы. Поэтому их выявление требует познания именно содержания большинства юридических норм, составляющих пенсионное право, в какой-то степени абстрактного анализа, ибо поверхностное прочтение нормативных актов не поможет освоению данного вопроса.

Как и для всей системы социального обеспечения, превалирующую роль в системе принципов следует отводить таким общеправовым принципам, как принципы гуманности и социальной справедливости. Без этих идей дело пенсионного обеспечения зайдет в тупик и превратится в формальность, не приносящую пользу людям и компрометирующую соответствующую государственную политику. К сожалению, на настоящем этапе полного претворения в жизнь эти принципы не находят.

В числе сугубо отраслевых принципов на первом плане находится *принцип всеобщности пенсионного обеспечения,* согласно которому любое физическое лицо, проживающее в нашем государстве, включая иностранцев, лиц без гражданства, имеет право на пенсию при наличии соответствующих оснований и условий. Иными словами, в нашем государстве правом на пенсию обладает любой и каждый, кто достиг определенного возраста, стал инвалидом, потерял кормильца или определенный период времени отслужил государственным интересам.

Однако всеобщее право на пенсию не означает и не должно приводить к абсолютному равенству всех в деле пенсионного обеспечения, поскольку вклад каждого в свое пенсионное будущее различен. Один, к примеру, потерял здоровье при защите Родины, а другой при совершении преступления, один работал во вредных условиях производства, а другой вообще не принимал участия в общественно полезной деятельности. Учитывая данное обстоятельство, законодатель дополняет и корректирует принципы всеобщности принципом *дифференциации оснований, условий и уровня* пенсионного обеспечения.

Нормы пенсионного права всегда имели строго целевой характер, т.е. право на пенсию предоставляется только тем категориям граждан, которые четко определены в действующем законодательстве. Это такие категории граждан, которые оказались в трудной жизненной ситуации и утратили источник средств к существованию в силу достижения определенного возраста, состояния здоровья, приведшему к инвалидности, презюмируемой утраты профессиональной трудоспособности на службе государству, смерти лица, признанного кормильцем других членов семьи. Иными словами, пенсионное обеспечение всегда было адресным и в соответствии с этой идеей оно продолжает развиваться в современный период.

Особую сложность представляет определение принципа, в соответствии с которым устанавливается *уровень обеспечения*, т.е. исчисляются размеры пенсий. В литературе он именуется по-разному: обеспечения в размерах, отвечающих достойному существованию человека, принцип обеспечения основных потребностей, обеспечения социально приемлемого уровня и т.д. Ни одна из данных формулировок не соответствует содержанию действующего законодательства и, кроме того, является декларативной. Для ответа на этот вопрос следует обратиться к легальному определению понятия «пенсия», а не руководствоваться благими пожеланиями. Если пенсия является денежным компенсатором доходов (заработка) гражданина, то ее размер в любом случае соизмеряется с этим доходом. Отсюда следует, что пенсия предназначается, прежде всего, для замены утраченного заработка по причинам, признаваемым государством ува-

жительными. Далее, государственная пенсия согласно ст. 1 Закона о государственном пенсионном обеспечении является средством к существованию нетрудоспособных граждан. Поэтому руководящей позицией законодателя правильнее рассматривать соответствующую идею установления *дифференцированных размеров пенсий в зависимости от предшествующего пенсионному статусу дохода (заработка) гражданина с целью предоставления ему средств к существованию.*

Еще раз подчеркнем, что такое определение рассматриваемого принципа вытекает непосредственно из легального определения понятия «пенсия», которое содержится в Общей части пенсионного права, и которой, как принято считать, должны следовать нормы его Особенной части. Однако нормы Особенной части, закрепляющие правила исчисления размеров пенсий, устанавливают такой правовой механизм, который в реальности не приводит к компенсации доходов гражданина, во-первых, и, во-вторых, фиксирует размеры пенсий большинства граждан на уровне, не достигающем прожиточного. В результате рассматриваемый принцип, несмотря на то, что он непосредственно вытекает из содержания действующего пенсионного законодательства, становится декларативной установкой, что требует серьезного пересмотра существующих ныне правил исчисления пенсий.

Для понимания сущности пенсионного права важное значение имеет *принцип преемственности поколений.* Название этого принципа достаточно точно отражает его сущность и поэтому не требует особых комментариев. Согласно этому принципу выплата пенсий существующему поколению пенсионеров осуществляется за счет отчислений от доходов работающей части граждан; такая «эстафетная палочка» передается по цепочке от поколения к поколению. В будущем, если наша пенсионная система из распределительной превратится в накопительную, значение данного принципа будет несколько снижено, но окончательно от этой идеи государство не в состоянии отказаться, поскольку далеко не каждый гражданин объективно в состоянии обеспечить себя пенсией за счет собственных отчислений в специальные фонды.

Рассматриваемый принцип уточняется принципом обеспечения *за счет общественных и (или) обобществленных средств.* Суть этого принципа сводится к тому, что одна часть пенсионеров обеспечивается за счет отчислений от доходов других граждан, а другая – за счет собственных накоплений на именных лицевых счетах, которые ведутся органами ПФР на каждое застрахованное лицо. Эти денежные средства именные, персонифицированные, и они в установленном порядке поступают в ПФР, где происходит их обобществление. Обобществленные средства, до тех пор, пока их обладатель – гражданин не признан пенсионером, расходуются

на выплату пенсий другим гражданам и на время происходит их превращение в средства общественные (государственные). С установлением пенсионного статуса часть страховых взносов *возвращается* гражданину в виде пенсии определенного размера.

И, пожалуй, последний принцип, на который следует обратить внимание при изучении руководящих идей пенсионного права, это принцип *связи права на пенсию и ее размеров с трудом в той или иной форме его организации* (трудоправовой, административной, гражданско-правовой). От этой идеи государство не отходило никогда и продолжает следовать в настоящее время. С помощью данного принципа решается ряд взаимосвязанных задач:

а) осуществляется стимулирование трудоспособных граждан и занятых общественно полезной деятельностью;

б) снижается «нагрузка» на бюджет страны, так как большая часть средств пенсионного фонда формируется за счет страховых отчислений от доходов граждан;

в) проводится в жизнь избирательная политика государства, основанная на том, что более достойное обеспечение предоставляется тем, кто отдал больше государству.

Все рассмотренные выше принципы «функционируют» во взаимной связке. Если действие одного из принципов по каким-то причинам начинает «пробуксовывать», это отражается на функционировании других руководящих идей и сказывается на качестве пенсионной системы России в целом.

1.4. Источники пенсионного права

Значение права предполагает тщательное изучение его нормативной основы, т.е. соответствующего законодательства и его особенностей применительно к той или иной области правового регулирования. Сложность освоения особенностей пенсионного законодательства, как, впрочем, и всего законодательства о социальном обеспечении, объясняется и тем, что оно крайне нестабильно, подвижно, изменчиво. В силу этого даже специалистам в данной области трудно предвидеть те новеллы, которые будут внесены новыми нормативными актами.

Отсутствие стабильности вполне объяснимо, особенно для современного этапа развития российской государственности. Содержание пенсионных законов зависит напрямую от состояния экономики (она находится на переходном этапе), от политического устройства общества (оно также еще не устоялось), от нравственно-этических начал в обществе,

которые к настоящему времени, к большому сожалению, утрачены, а властные органы этому вопросу не придают должного внимания. В нашем государстве отсутствует не только здоровая, а вообще какая-то общепризнанная идеология.

Как следствие – принятие пенсионных законов, в которых идеи социальной справедливости и гуманности прослеживаются с большим трудом, а стремление чиновников объяснить крайне низкий уровень пенсионного обеспечения дефицитом бюджета ПФР есть ни что иное, как проявление безнравственного отношения к пожилым, инвалидам, детям и другим категориям нуждающихся граждан.

Сложность понимания пенсионного законодательства заключается и в том, что оно не кодифицировано, а представляет собой суммативное образование, состоящее преимущественно из подзаконных нормативных актов, принимаемых, главным образом, органами исполнительной власти. К этому следует добавить, что вся сфера социального обеспечения, включая и обеспечение пенсионное, отнесена к совместному ведению Федерации и ее субъектов, поэтому соответствующие нормативные акты принимаются во всех регионах России и охватить их знанием становится практически невозможным.

Таким образом, причины, которыми объясняется сложность изучения пенсионного законодательства, являются одновременно и его особенностями, которые, в итоге, состоят в том, что оно:

– не кодифицировано;

– весьма обширно и представляет собой суммативное образование, состоящее из большого числа нормативных актов, принимаемых самыми разными органами;

– крайне нестабильно;

– во многом не прогнозируемое, поскольку принимаемые законы, как правило, кардинальным образом меняют политику в деле пенсионного обеспечения. Единственное, пожалуй, что является стабильным и предсказуемым – это низкий уровень пенсионного обеспечения, как бы не менялся правовой механизм исчисления их размеров.

Источники пенсионного права состоят из большого числа актов органов исполнительной власти как федеративной, так и субъектов федерации. Наряду с этим, особенно на стадии обращения за пенсией, многие вопросы регламентируются различными подзаконными ведомственными нормативными актами (инструкциями, приказами) и даже ненормативными документами (письмами, телефонограммами и т.д.).

В силу ведомственной подчиненности органов пенсионного обеспечения для сотрудников последних эталоном поведения нередко является

не закон, не постановления и т.д., а именно внутриведомственные указания, которые, к сожалению, часто расходятся со смыслом и буквой закона. В результате пенсионное законодательство во многом является *ведомственным,* что не всегда соответствует общеправовому принципу законности.

Характеристикой, а тем более перечислением наиболее типичных особенностей источников пенсионного права не следует ограничиваться при изучении вопросов данной темы. Более полное представление о пенсионном законодательстве дает знание основных нормативных актов в данной области правового регулирования. Для этого можно использовать традиционный подход к их изучению, основанный на иерархическом построении любой системы источников права.

Поэтому в первую очередь следует обратиться к положениям Конституции РФ. При этом надо иметь в виду, что изучение конституционных основ пенсионного права не должно ограничиваться знанием лишь одной статьи (ст. 39), закрепляющей право каждого на пенсию по различным основаниям. Это право прямо или косвенно связано с различными обстоятельствами, например выполнением воинской обязанности, младенческим или пожилым возрастом, с состоянием здоровья человека, необходимостью оказания ему медицинской помощи, неучастием в общественно полезном труде и т.п. В этой связи следует обратиться к изучению статей Конституции, как ст. 3, закрепляющей власть народов России в качестве носителя ее государственного суверенитета; ст. 7, определяющей, что государство российское – государство социальное; ст. 37–39, закрепляющих право на труд, обязанности государства по охране семьи, материнства и детства по социальному обеспечению граждан; ст. 41–46 и др., закрепляющие право граждан на охрану здоровья, образование, на экономическую безопасность, участие в культурной жизни, защиту субъективных прав и т.д. Изучая в этой связи положения основного закона России о социальном обеспечении, следует заострить внимание на анализе, главным образом, статей Конституции РФ, содержащихся в гл. II «Права и свободы человека и гражданина».

Следующими на иерархической лестнице нормативных актов являются законы, которые, как известно, делятся на конституционные, федеральные, законы субъектов Федерации. Из числа этих видов законов для целей пенсионного обеспечения в наименьшей степени используются лишь законы конституционные[11]. Поэтому главное внимание следует уделить изучению таких наиболее важных законодательных актов, как

[11] В качестве конституционного примера можно привести Федеральный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

Закон о государственном пенсионном обеспечении, Закон о трудовых пенсиях, Закон об обязательном пенсионном страховании, а также Закон от 12 февраля 1993 г.

Нормотворческая практика в сфере пенсионного обеспечения сложилась так, что Указы Президента РФ среди соответствующих источников права не занимают какого-то особого, заметного места. Происходит это, вероятно, потому, что все Законы и акты федерального Правительства разрабатываются и принимаются при непосредственном участии Президента РФ и, конечно же, наиболее важные и принципиальные положения пенсионного права с ним согласовываются. Иными словами, незначительное количество Указов не умаляет их роли и не снижает их юридической силы по сравнению с иными подзаконными актами[12]. Кроме этого, в некоторых случаях Президент РФ принимает Указы для внесения изменения и дополнений в действующие законы, что делается с целью оперативного реагирования на изменения в экономической и социальной сферах.

Особое внимание при изучении источников пенсионного права необходимо обратить на правовые акты Правительства РФ и уполномоченного федерального министерства в сфере социального обеспечения, а также ПФР. Последний, хотя и не относится к органам власти, является государственным учреждением, и потому проводит в жизнь общегосударственную политику в деле пенсионного обеспечения. Количество нормативных актов этих органов чрезмерно велико, в связи с чем из общего их числа следует обратить внимание на наиболее важные.

Согласно п. 2 ст. 1 Закона о трудовых пенсиях Правительство РФ определяет *порядок* реализации права на пенсию и *условия* их установления. Кроме того, к его компетенции отнесено также издание *разъяснений*, обеспечивающих единообразное применение указанного закона. Следует обратить внимание на то, что текст приведенной статьи позволяет формально подменять содержание Закона актом органа исполнительной власти, поскольку *условия* пенсионного обеспечения согласно его п. 1 и порядок выплаты пенсий не могут изменяться иначе, как это определено самим Законом. Таким образом, между вышеприведенными пунктами Закона имеется противоречие, которое следует устранить, иначе Правительству РФ фактически передаются функции Государственной Думы РФ.

Для ознакомления с компетенцией Правительства РФ в сфере пенсионного обеспечения следует обратить внимание на содержание ст. 1, 2, 8, 12, 13, 18, 24, 27, 28 Закона о трудовых пенсиях, ст. 5, 12, 16, 20 и др. Закона об обязательном пенсионном страховании, ст. 1, 8, 10, 12, 19, 24 и

[12] В качестве примера можно привести Указ от 23 сентября 1993 г. № 1435 «О социальных гарантиях для народных депутатов РФ созыва 1990–1995 годов» // САПП РФ. 1993. № 39.

др. Закона о государственном пенсионном обеспечении. Следует также обратить внимание на то, что перечисленные выше статьи федеральных законов содержат прямое указание на то, что входит в компетенцию Правительства РФ, но этими статьями его полномочия не ограничиваются. Во многих федеральных законах указывается на то, что отдельные вопросы регулируются в порядке, определяемом Правительством РФ, в силу чего оно вправе передать соответствующее полномочие на ведомственный уровень, в частности федеральным министерствам, службам или ПФР. Поэтому при изучении вопроса о полномочиях этих органов федеральной исполнительной власти необходимо знать положения об уполномоченном федеральном министерстве в области социального обеспечения, ПФР и о ряде других министерств (образования, внутренних дел и т.д.), что позволит получить более полное представление о весьма широких возможностях исполнительных органов федеральной власти в деле пенсионного обеспечения в России.

В качестве примера можно воспользоваться и оценить такое полномочие Правительства РФ, как утверждение Списков работ, профессий и должностей, работа в которых порождает право на досрочную трудовую (страховую) пенсию по возрасту[13]. Эти списки периодически изменяются, в связи с чем право на досрочное пенсионирование во многом зависит не от действительно вредных или опасных производственных факторов, а от полученной из разных источников информации Правительством РФ о том, что тот или иной вредный (опасный) фактор упразднен. Кроме этого, можно указать на акты, которыми определяются правила установления юридических фактов[14].

Полагаем, что даже несколько приведенных примеров показывают, что пенсионные законы, в отличие от подзаконных актов, лишь схематически закрепляют положения пенсионного права России. В большей же степени пенсионный статус определяется на уровне решений федеральных органов исполнительной власти.

---

[13] *Постановление* Правительства РФ от 29 октября 2002 г. № 781 «О списках работ, профессий, специальностей и учреждений, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со ст. 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в РФ", и об утверждении правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости работникам летного состава гражданской авиации в соответствии со ст. 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» // СЗ РФ. 2002. № 44. Ст. 4393.

[14] См., например: *Постановление* Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95 «О порядке и условиях признания гражданина инвалидом» // СЗ РФ. 2006. № 9. Ст. 1018; *Постановление* от 12 августа 1994 г. № 942 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения выплаты пенсий работникам органов и учреждений прокуратуры РФ и их семей» // СЗ РФ. 1994. № 17. Ст. 2000.

Полномочия уполномоченного федерального министерства в области социального обеспечения, делегированные Правительством РФ для целей пенсионного обеспечения, имеют весьма существенное значение[15]. Наряду с официальными актами Министерство принимает различного рода приказы, информационные письма, инструктивные разъяснения и тому подобные подзаконные акты или ненормативные документы, являющиеся не просто руководством по организации практической работы органов пенсионного обеспечения, а указаниями, имеющими для них, по существу, обязательную силу. Внешне кажущийся внутриведомственный характер этих актов фактически является определяющим при решении практических вопросов о праве граждан на пенсию[16]. Специфика актов данного Министерства состоит в том, что оно является отраслевым органом управления, однако его приказы, письма, инструктивные указания носят межотраслевой характер и обладают общеобязательной силой при решении вопросов пенсионного обеспечения.

В какой-то степени соприкасающимися, пересекающимися, но одновременно не идентичными полномочиями с уполномоченным Министерством обладает ПФР. Близость полномочий объясняется общностью сферы деятельности (пенсионные отношения), а различие – конкретными целями и задачами, для осуществления которых они созданы. Министерство – это орган, наделенный государственными управленческими функциями, а ПФР – государственное учреждение, которое, как любое учреждение, создан не для принятия вневедомственных управленческих решений, а для решения конкретных задач в области пенсионного обеспечения, как-то: взаимодействие с органами по налогам и сборам по вопросам формирования пенсионного бюджета, инвестирование страховых взносов, распределение средств фонда, установление пенсионного статуса гражданина и его юридическое оформление с выдачей ему пенсионного удостоверения, своевременной выплаты пенсии и т.п. Перечисление и другие полномочия ПФР первоначально были определены Положением о нем и ограничены сугубо финансовыми операциями, связанными со сбо-

---

[15] Правопредшественниками этого министерства, например, утверждено Положение от 4 октября 1991 г. № 190 «О порядке подтверждения трудового стажа для назначения пенсий в РСФСР», которым руководствуются все органы пенсионного обеспечения, а также порядок установления стажа работы при утрате документов в результате чрезвычайных ситуаций (см. Постановление Минтруда РФ от 24 июня 1994 г.).

[16] В качестве примера можно привести Информационное письмо Минтруда РФ от 15 марта 2001 г. «О районных коэффициентах и заработной плате работников непроизводственных отраслей, которые учитываются при исчислении размеров пенсий», разъяснение этого органа от 15 апреля 2003 г. № 1 «Об определении учреждениями государственной службы медико-социальной экспертизы причин инвалидности» и т.д.

ром средств на пенсионное обеспечение, их размещение и распределение в виде выплаты пенсий.

Впоследствии часть этих полномочий (по сбору средств в виде единого социального налога) была передана органам налогового министерства, но одновременно они были расширены в результате передачи от органов Министерства социальной защиты функций по назначению (установлению) пенсий, их перерасчету, индексации и выплате[17]. Косвенно эти полномочия ПФР определяются и Законом о государственном пенсионном обеспечении. Поэтому данный Закон содержит отсылочные статьи к Закону о трудовых пенсиях и к Закону об обязательном пенсионном страховании. Однако полномочия по назначению пенсий и нормативному регулированию – это компетенция государственных органов. Тем не менее до настоящего времени статус ПФР как некоммерческой организации остался неизменным. Таким образом, с компетенцией ПФР следует знакомиться на основании изучения нормативно-правовых актов, которые входят в совокупность федеральных источников пенсионного права.

На федеральном уровне принимается большое количество внутриведомственных актов, которые регламентируют организацию пенсионного дела (оформление соответствующих документов) в отдельных министерствах, именуемые приказами, инструкциями, письмами, указаниями министра и т.д.

При рассмотрении вопроса об источниках пенсионного права не следует упускать из вида и акты судебных инстанций. В принципе, все суды России созданы не для нормотворчества, а для правоприменения, наше государство не признает прецедентного права. Однако общеизвестно, что при разрешении конкретных дел, в том числе пенсионных, районные, городские, областные суды, мировые судьи, особенно в тех случаях, когда в законодательстве имеют место пробелы, коллизии, неточные или неконкретные формулировки, руководствуются постановлениями, разъяснениями или решениями по отдельным делам высших судебных органов. Это в первую очередь Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ. Решения этих судебных инстанций для конкретных людей имеют весьма важное значение, а для будущих пенсионеров позволяют получить знание об обоснованности возможных притязаний на право либо бессмысленности обращения в органы пенсионного обеспечения с соответствующими требованиями. Но надо иметь в виду, что судебная практика по пенсионированию в целом еще не имеет широкого распространения, поскольку право граждан на судебную защиту в области пенсионно-

[17] См. Закон об обязательном пенсионном страховании, а также ст. 2, 6, 9, 10, 18, 25 и др. Закона о трудовых пенсиях.

го обеспечения (несогласие с отказом в назначении пенсии, ее размером, права на досрочное пенсионирование, на получение двух пенсий и т.д.) было установлено сравнительно недавно.

По этой причине большинство граждан еще не усвоили того, что они наделены правом на судебную защиту в области пенсионного обеспечения, а в ряде случаев не уверены в ее качестве либо просто не хотят «связываться с судебной волокитой», требующей, безусловно, временных, нервных, эмоциональных издержек[18].

Конечно, решения по отдельным делам – это еще неустоявшаяся практика, в связи с чем на настоящий момент можно констатировать, что еще не создана база для выработки обобщающего постановления или руководящего разъяснения, какие имеют место в других областях правового регулирования.

Нормотворчество субъектов Федерации, муниципалитетов достаточно серьезным образом пополняет базу источников пенсионного права. Они весьма разнообразны, но их отличительной особенностью является то, что в подавляющем большинстве они закрепляют более высокий уровень пенсионного обеспечения по сравнению с федеральным. Все, конечно, зависит от финансовых возможностей бюджета соответствующих субъектов и при этом надо иметь в виду следующее: *в отличие* от федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда России, *улучшение* правового положения пенсионеров – это *не обязанность*, а право субъектов Федерации и муниципальных образований. Поэтому улучшение качества (размера) пенсионирования зависит, в первую очередь, от состояния соответствующего бюджета. В общей форме полномочия субъектов Федерации и муниципалитетов закреплены п. 4 ст. 7 Закона о государственном пенсионном обеспечении, в котором предусмотрена отсылочная норма к законам и иным нормативным актам регионов и органов местного самоуправления.

В особом ряду в числе источников пенсионного права следует выделить акты, принимаемые на международном уровне. Мы их рассматриваем после изложения вопроса о видах нормативных актов Российской Федерации не в силу значимости или иерархичности положения в системе источников национального законодательства, а именно в силу их особен-

---

[18] В качестве примеров судебных актов можно привести: *Постановление* Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2002 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 15 Закона РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в РФ»...»; *Определение* Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 444-О «По жалобе Когана И.Л. на нарушение его конституционных прав положением п. 1 ст. 1 ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан РФ за выдающиеся достижения и особые заслуги перед РФ» и др.

ного значения, роли и, как следствие, занимаемой ступени. Конституция РФ (ст. 15) закрепила их приоритет перед нормами нашего законодательства с одновременным включением в число источников пенсионного права России. Отсюда следует, что если пенсионные законы РФ будут содержать нормы, идущие в разрез с международно-правовыми установками, то они не должны подлежать применению. Но это – идеальная модель, а в реальной достаточно очевидным является факт расхождения российского пенсионного права с международными пенсионными стандартами; первое до сих пор не приведено в соответствие с последним. Наиболее убедительным доказательством тому является уровень жизни пенсионеров в России и в так называемых развитых государствах.

Возможна и другая ситуация, являющаяся на настоящий момент несколько абстрактной: в России устанавливается более льготный режим пенсионного обеспечения по сравнению, например, с тем, который был ранее закреплен ратифицированным международным договором. Имеет место правовая коллизия, которая должна согласно конституционной установке быть разрешена, так сказать, в пользу норм международного права!? Полагаем, что очевидность вывода не должна вызывать сомнений: если российское право социального обеспечения закрепляет нормы, улучшающие правовое положение нуждающихся граждан и, в первую очередь, пенсионеров, то должны действовать нормы национального, а не международного права. Это положение должно быть закреплено нормативно. Неофициально такая практика имела место. Так, например, трудовое законодательство СССР долгие годы служило эталоном, в частности, для законодательства ряда Скандинавских стран. Используя наш нормотворческий опыт, данные страны в сфере правового регулирования трудовых отношений заметно ушли вперед по сравнению с установленными нормами международного права стандартами регламентации наемного труда, а мировое сообщество получило от этого только дополнительный положительный опыт.

Изучая нормы международного права в области пенсионного обеспечения, необходимо знать, что соответствующие правовые акты с точки зрения их юридической силы подразделяются на два вида, одни из которых являются *обязательными к исполнению,* а другие носят рекомендательный характер и выполняют роль *ориентиров* для формирования национальной правовой политики. К числу первых относятся международные договоры, заключенные Россией с другими государствами; в настоящее время это договоры с государствами бывшего Советского Союза, а также международные акты, пакты, декларации, соглашения, которые Россия *ратифицировала.* Для ознакомления с содержанием таких

международных актов, прежде всего, нужно ознакомиться с Всеобщей декларацией прав человека от 10 декабря 1948 г., с Уставом Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г.

Международные акты, не носящие обязательного для России характера, именуются, как правило, рекомендациями или содержатся в нератифицированных конвенциях. Такие рекомендации исходят от различных органов и, в первую очередь, от Международной организации труда (МОТ).

В литературе обсуждается вопрос о включении в число источников пенсионного права локальных актов организаций, главным образом коллективных договоров. Практика знает большое количество организаций, работникам которых в связи с выходом на пенсию производятся ежемесячные выплаты, именуемые доплатами к пенсии. Эти доплаты нередко превышают размеры установленных государством пенсий, производятся регулярно и, как правило, в денежной форме.

Однако несмотря на внешнюю сторону, схожесть с выплатами пенсионными, их не следует рассматривать в качестве пенсии. Прежде всего, они не имеют юридически обязывающего характера. Их выплата – это право организации-работодателя, тогда как выплата пенсии – это осуществляемое в денежной форме *долговое обязательство общества* в лице государства перед своими согражданами. Выплата пенсии – это не благотворительная (спонсорская) деятельность государства, ибо оно возвращает долг за факт своего существования и за использование заемных денежных средств в виде страховых взносов. Пенсия, как бы она не именовалась законодателем, – это всегда выплата государственная, а выплаты за счет средств организации не имеют характера государственно-правового. Организации не наделены правом установления оснований и условий пенсионирования, поскольку это входит в исключительную компетенцию государства. Поэтому коллективно-договорная практика идет по пути установления доплат тем работникам, которым официально органами пенсионного обеспечения установлен пенсионный статус.

И еще на одно обстоятельство следует обратить внимание. В условиях рынка ни одна организация не может гарантировать наличие средств на производство этих выплат, а пенсия как денежное содержание гражданина не может зависеть от финансовых возможностей работодателя и быть выплатой нестабильной, зависимой от конъюнктуры рынка и т.д.

ТК РФ закреплено, что нормы трудового права регулируют трудовые и непосредственно связанные с ними отношения. Отношения организаций, как правило, с бывшим работником не являются трудовыми, но одновременно непосредственно связаны с фактом трудоправового участия работника в формировании средств на производство соответствующих

выплат. Поэтому нормативные акты локального плана, закрепляющие дополнительные выплаты пенсионерам – бывшим работникам, входят в систему трудового, а не пенсионного права РФ.

1.5. Нормы пенсионного права

В общей теории права, в других отраслевых исследованиях, к сожалению, в отличие от науки права социального обеспечения, вопросы о сущности, предназначении, строении правовых норм, об их отличии от иных действующих в обществе нормативных предписаний (этических, религиозных, технических и др.) находились и находятся в настоящее время в центре внимания представителей отечественной и зарубежной юридической науки[19]. Любое исследование правовых явлений с необходимостью приводит к анализу под различным углом зрения отдельно взятых либо в определенной совокупности юридических наук.

Норма права (правовая, юридическая норма) – это не только основа, фундамент, но и костяк, остов и одновременно первичный элемент любой правовой системы, поэтому она создает определенные ассоциации, оценочное представление о системе либо о суммативном образовании в целом. Например, на настоящий момент, по мнению нормотворца, была выстроена достаточно оптимальная система пенсионного законодательства, создающего представление о слаженности, упорядоченности всего механизма правового регулирования пенсионирования в нашей стране.

---

[19] См.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 31; *Недбайло П.Е.* Советские социалистические правовые нормы. Львов, 1959. С. 169; *Явич Л.С.* Сущность права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1985. С. 207; *Садиков О.Н.* Общие и специальные нормы в гражданском законодательстве // Сов. государство и право. 1971. С. 24–33; *Мордачев В.Д.* Нормы советского трудового права. Саратов: Изд-во Сарат. гос. ун-та, 1984. С. 129; *Кечекьян С.Ф.* Нормы права и правоотношения. М., 1995. С. 24–43; *Бабаев В.К., Байтин М.И., Баранов В.М.* Нормы советского права. Саратов, 1987. С. 248; *Алексеев С.С.* Право: Азбука – Теория – Философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 60–66; *Теория* государства и права / Под ред. К.А. Мокичева. М.: Юрид. лит., 1965. С. 392–405; *Теория* государства и права: Учеб. / Отв. ред. А.И. Королев, Л.С. Явич. Л.: Изд-во ЛГУ, 1987. С. 351–369; *Проблемы* теории государства и права: Учеб. пособие / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Юристъ, 2005. С. 625.

О дефектах правовых норм (см., например: *Кузнецова О.А.* Пороки правовой нормы: «диагностика» и предупреждение // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 127–133); о своеобразных признаках юридических норм (см.: *Мальцев В.А.* Право как нормативно-деятельностная система // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 99–101); с философских позиций о соотношении отдельного, особенного и общего, части и целого в праве, а также о месте и роли юридических норм (*Керимов Д.А.* Философские проблемы права М.: Мысль, 1972. С. 237–269).

Однако даже поверхностное, лишенное специальных познаний прочтение отдельных статей соответствующих федеральных законов (следовательно, конкретных юридических норм) свидетельствует, что отдельно взятые нормы достаточно часто дисбалансируют пенсионную систему.

Так, например, п. 1 ст. 1 Закона о трудовых пенсиях закрепляет, что «изменение условий и норм установления, а также порядка выплаты трудовых пенсий осуществляется не иначе *как путем внесения* изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон». Норма достаточно категорична, в юриспруденции она именуется императивной. Однако п. 3 этой же статьи предоставляет право Правительству РФ определять в отдельных случаях не только порядок, но и *условия* установления этих пенсий некоторым категориям граждан. Фактически п. 3 данного Закона наделяет Правительство РФ полномочиями в решении вопроса о праве граждан на пенсию, тогда как его п. 1 закрепляет это правомочие исключительно за законодателем. Составление данных норм дает достаточно четкое представление о том, что исполнительному органу (Правительству РФ) практически предоставлены полномочия законодательного органа, каковым согласно п. 1 закона может выступать только Федеральное Собрание РФ. Иными словами, коллизия двух норм права приводит к тому, что исполнительный орган наделяется полномочиями органа законодательного (в узком смысле этого термина), чего по определению не должно быть в силу смысла и содержания п. 1 ст. 1 Закона о трудовых пенсиях. Это – далеко не единственный пример воздействия отдельной юридической нормы на состояние правовой системы, которая может именоваться таковой при условии гармоничного сочетания ее отдельных элементов, в первую очередь юридических норм[20].

Любая норма представляет собой определенный трафарет, ориентир, эталон, в ряде случаев и абсолют (максимальный или минимальный предел), к которому следует стремиться, придерживаться в собственном поведении либо в общении с другими объектами и субъектами. Одновременно – это что-то обыденное, естественное – «войти в норму, то есть прийти в обычное состояние»[21] – значит соблюсти, выдержать определенные параметры, которые предписаны либо сложились естественным путем. В праве и юридической науке понятие нормы права трактуется несколько иначе. Это, как известно из его общей теории, предписание, исходящее от государства, которому необходимо следовать либо, напротив, воздерживаться от запрещенного в нем поведения и которое обеспе-

[20] Д.А. Керимов определяет систему как органическое, внутреннее объединение частей целого (*Указ. соч.* С. 276).

[21] *Ожегов С.И.* Указ. соч. С. 359.

чено принудительной силой государства. Определяющими признаками юридической нормы являются в той или иной степени повелительный характер, формализованность, возможность многократного применения, рассчитанного, как правило, по отношению к персонально неограниченному и неопределенному кругу субъектов, возможность или обязательность государственного принуждения в различных его формах[22]. В той или иной вариации такое определение можно считать общепринятым. Поэтому норму пенсионного права можно определить следующим образом: *это принятое государством в лице его уполномоченных органов предписание, в силу которого гражданину*[23] *предоставляется право на ежемесячное денежное содержание на основаниях, условиях, размерах и порядке, закрепленных действующим законодательством.*

В этом определении необходимо обратить внимание на следующие его составляющие элементы. Главное – эти нормы исходят *непосредственно от государства*, иные органы, организации, физические лица могут взять на себя обязанность по денежному содержанию нуждающегося человека, причем в размерах, превышающих государственный стандарт, но такие денежные выплаты считать, рассматривать в качестве пенсий не следует. Лишенные государственного и, как ранее было отмечено, общественного начала такие выплаты, независимо от их наименования и размера, утрачивают статус общественных и (или) обобществленных средств, в связи с чем нормы, принятые негосударственными структурами, могут лишь именоваться пенсионными, но таковыми быть в принципе не могут[24].

Пенсионирование – дело сугубо государственное и в свободном обществе государство не должно освобождаться от своей обязанности – быть обязанным субъектом по отношению к своим гражданам. Поэтому, повторяемся еще раз, все то, что выходит за рамки государственного регулирования, не следует, по-нашему мнению, относить к нормам пенсионного права. Итак, первая и, пожалуй, наиболее *принципиальная особенность норм пенсионного права* состоит в том, что *они исходят непосредственно от государства*. Государство, отказывающее платить по своим

---

[22] Определение, состоящее из этих признаков, является наиболее распространенным в юридической литературе, в том числе учебной (см., например: *Проблемы* общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма-Инфра-М, 2001. С. 248–252; *Разуваев Н.В.* Норма права как явление правовой культуры: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 54.

[23] В данном случае мы не имеем в виду государственно-правовую принадлежность лица, так как правом на пенсию в нашей стране практически на равных основаниях и условиях обладают и другие лица, постоянно проживающие в России.

[24] На этом признаке мы более подробно остановимся еще раз в данном параграфе настоящей работы.

обязательствам либо «перекладывающее» груз исполнения этих обязательств на других субъектов, – явление деградирующее.

Второй момент, на который следует обратить внимание при анализе специфики норм пенсионного права, – их структура. По общему, устоявшемуся в юридической литературе мнению[25], правовая норма, не обеспеченная принудительной силой государства, лишается своего главного качества – быть правилом, неисполнение которого может или должно повлечь за собой неблагоприятные последствия. Но значит ли это, что любая юридическая норма должна быть обеспечена санкцией, т.е. обязательным атрибутом, отсутствие которого не дает соответствующему правилу основание именоваться правовой нормой? В литературе по этому вопросу высказывают достаточно противоположные мнения. Пожалуй, большинство авторов считают, что «санкция является необходимым атрибутом каждой правовой нормы»[26], что «отсутствие в отдельном нормативном акте указания на санкцию не означает, что нарушение этого акта остается безнаказанным», что диспозиция и санкция являются обязательными элементами правовой нормы[27]. Другая, менее многочисленная группа ученых полагает, что норма права может быть таковой и без указания на санкцию как меру государственного принудительного воздействия по отношению к правонарушителям. Так, В.М. Лебедев считает, что в «обеспечении социально-правовых норм трудового права ведущую роль выполняет не санкция, а материальные и моральные стимулы, поскольку не страх государственного принуждения нанявшегося работника, а интерес, – стремление получить одобрение работодателя в форме более высокого вознаграждения за свой труд...», «нарушение диспозиции работодателем в договорной норме трудового права, как правило, не влечет к нему специальных санкций... но а если к нему будут применены судом соответствующие меры принуждения, то это уже меры... в основном, опосредованные нормами гражданского процесса»[28]. С такой постановкой вопроса, в частности, не соглашается В.Д. Филимонов, который полагает,

---

[25] Это положение было высказано более века тому назад известным русским юристом Г.Ф. Шершеневичем, который считал, что, норма права – это «установленное или санкционированное государством правило поведения, ...служащее орудием регулирования общественных отношений» (см.: *Курс* гражданского права. Казань, 1901–1902. Т. 1, вып. 1–2. С. 26).

[26] *Лейст О.Э.* Санкции в советском праве. М.: Юрид. лит., 1962. С. 12, 16, 21 и др.

[27] *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 96.

[28] *Лебедев В.М.* Лекции по трудовому праву России. Томск: Изд-во ТГУ, 2001. С. 6, 60–61. Отметим, что суд, рассматривая дело по существу, принимает принудительные меры, но на основании предписаний, заложенных нормами трудового права, т.е. принудительные предписания процессуального характера имеют лишь вспомогательную роль, что, собственно, не лишает характера государственно-властного предписаний норм трудового права, а, напротив, подтверждает их.

что в ней происходит смещение понятий «санкции» и их отождествление с той частью правового акта, которой она закрепляется[29]. Эта длящаяся во времени дискуссия имеет весьма важное значение для понимания сущности и некоторых особенностей норм пенсионного права.

Если исходить из первой названной выше посылки о том, что норма пенсионного права – это исходящее непосредственно от государства требование о том или ином поведении, то, естественно, ее реализация должна обеспечиваться исключительно мерами государственного, в том числе принудительного воздействия. Значит ли сказанное, что такие меры имеют исключительно репрессивный (принудительный) характер, т.е. являются санкциями в узком понимании этого слова[30], как неблагоприятные последствия для лиц, уклоняющихся от исполнения государственно властного предписания[31]?

Анализ пенсионного законодательства, по-нашему мнению, позволяет привести достаточно убедительный аргумент, отрицающий данное утверждение: ни один нормативный акт в данной области правового регулирования как прошлого, так и настоящего времени на такие неблагоприятные последствия, которые именуются санкциями в узком понимании смысла этого специального термина, не указывает. Прежде всего, в данном случае речь идет о государстве в лице его органов как об обязанном субъекте. Подтверждением тому является редакция подавляющего большинства статей нормативных актов о пенсионном обеспечении в России, текст которых изложен таким образом, что соответствующая обязанность в них прямо не закрепляется, она вытекает не из буквы, а лишь из их содержания.

Пожалуй, одним из немногих исключений из такого правила является Закон об обязательном пенсионном страховании и Положение о ПФР, в которых соответствующие обязанности регламентируются достаточно подробно и текстуально закрепляются в соответствии со своим содержанием. Но при этом необходимо иметь в виду, что, во-первых, указанные

---

[29] *Филимонов В.Д.* Норма уголовного права. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 196. Аналогичного мнения придерживался, к примеру, С.Н. Братусь (см.: *Юридическая* ответственность и законность. М.: Юрид. лит., 1976. С. 48 и др.).

[30] Отметим, что сущность дискуссии нередко имеет исключительно терминологический характер, на что в свое время обратила внимание Р.О. Халфина. Она своевременно подметила, что к понятию санкций следует подходить разносторонне: это и последствия нарушения правовой нормы, и элемент правовой нормы, и разрешение на совершение определенных действий, и как ответственность за правонарушение (см.: *Общее* учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. С. 306).

[31] Н.В. Разуваев, например, считает санкциями любые неблагоприятные последствия, причем вытекающие не только из неисполнения обязанности, нарушения запрета, но и с реализацией правомочий (*Указ. соч.* С. 64).

нормативные акты закрепляют права и обязанности субъектов в большинстве своем не непосредственно пенсионных, а тесно связанных, точнее, предшествующих пенсионным отношениям по формированию, аккумуляции и порядку распределения страховых средств. Иначе говоря, обязанность государства в таких правоотношениях по представлению ежемесячного денежного содержания гражданина еще отсутствует.

Во-вторых, ПФР, фактически наделенный в настоящее время функциями государственного органа (ему переданы полномочия органов исполнительной власти по назначению, перерасчетам, выплате пенсий и др.)[32], сохраняет прежний статус, установленный еще в 1991 г., – он остается внебюджетным фондом, не органом государства, а лишь *некоммерческой организацией*. Поэтому возложенные на него обязанности de jure – это не *обязанность* государства в лице его органов, а *обязательства* организации (юридического лица), которая по определению не должна наделяться властными, распорядительными функциями. Стало быть, эти обязанности в настоящий период возлагаются не на государственный орган и, как следствие, их неисполнение для государственных органов неблагоприятных последствий не влечет.

Дополнительным аргументом в обосновании вышесказанного могут служить не только содержание, но и названия ст. 12–15 Закона об обязательном пенсионном страховании. Прежде всего, обращает на себя внимание название ст. 12, которой фактически закрепляются *обязанности* федеральных органов государственной власти, но они в ней именуются *полномочиями*. Разумеется, что понятия «полномочный субъект» и «обязанный субъект» – понятия существенно разнящиеся; полномочный субъект, если он не превышает своих полномочий, как правило, ответственности не несет. По этой причине в данной статье отсутствует термин «ответственность». Ст. 13–15 сформулированы иначе: «права, обязанности и *ответственность*» страховщика, страхователя и застрахованного лица. Отсюда следует, что даже в отношениях предпенсионных государ-

---

[32] Первым нормативным актом, которым в порядке эксперимента органам ПФР такие функции были предоставлены, является Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 6 июня 1992 г. № 3209-1 «О создании в порядке эксперимента единой пенсионной службы в Московской области», а уже к сентябрю 2000 г. такой опыт был внедрен в 22 субъектах Федерации. В дальнейшем последовал Указ Президента РФ от 27 сентября 2000 г., которым, по результатам эксперимента, в 60 субъектах федерации были переданы полномочия по назначению и выплате пенсий органам пенсионного фонда. Итогом явилось создание «930 учреждений со статусом юридического лица, 71 отделов ПФР и трех специальных центров по выплате пенсий» (см.: *Некоторые* вопросы пенсионного обеспечения (страхования) в Российской Федерации. М., 2005. С. 10–11). На настоящий момент эти функции как результат проведенного и одобренного государством эксперимента закреплены в Законе об обязательном пенсионном страховании.

ственные органы исключают собственную ответственность, поскольку в таком качестве должны выступать иные субъекты системы отношений по обязательному пенсионному страхованию. Итак, из сказанного выходит, что государственные органы санкциями за неисполнение обязанностей не обременены.

Вместе с тем в нормах пенсионного законодательства формально содержаться предписания, свидетельствующие о том, что их неисполнение обеспечивается применением санкций, именуемых нормотворцем термином «ответственность». Обратимся, чтобы еще раз убедиться в обратном, не только к тексту, но и к смыслу соответствующих нормативных актов. Страховщик, т.е. ПФР и его органы, согласно п. 3 ст. 3 Закона об обязательном пенсионном страховании «несет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации». Если он исполняет обязанности органа государственной власти, то, как было установлено выше, фактически государственной ответственности не существует. В ситуации, когда Пенсионный фонд выступает в качестве юридического лица, он в силу закона обязан нести гражданско-правовую ответственность по отношению к субъектам – получателям пенсии. На эту организацию, по общему правилу, возлагается лишь обязанность восполнить то, что она была обязана своевременно и в полном объеме исполнить. Иными словами, на него возложена лишь обязанность, например выплатить причитающуюся гражданину пенсию, если ее выплата была задержана либо неправильно исчислена. Рассматривать в качестве ответственности (санкции) восполнение не исполненных должным образом собственных обязанностей и обязательств не следует, поскольку негативных последствий для пенсионного фонда это не порождает. Итак, одна из сторон пенсионных правоотношений как de jure, так и de facto от ответственности, не только в позитивном смысле этого слова, освобождается, то есть ни органы государственной власти, ни отделения Пенсионного фонда за ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей негативных последствий не несут.

Обратимся далее к анализу содержания юридических норм, закрепляющих правовое положение другой стороны пенсионных правоотношений – пенсионера, который по устоявшемуся в юридической литературе мнению[33] является преимущественно или даже исключительно лицом управомоченным. Разумеется, что на управомоченное лицо, добросовест-

[33] «В правоотношениях по социальному обеспечению субъективными правами наделено *всегда* физическое лицо, а юридические обязанности возложены на соответствующий орган, осуществляющий социальное обеспечение» (*Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Право социального обеспечения России: Учеб. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 153).

но пользующееся предоставленными ему правами, санкции быть возложены не могут. По этой причине субъекты – получатели пенсий как лица, наделенные преимущественно правомочиями, в меньшей степени, чем органы пенсионного обеспечения, могут потенциально выступать в качестве субъектов юридической ответственности. Подтверждает сказанное, в частности, содержание Закона о государственном пенсионном обеспечении, в котором вообще отсутствует раздел или даже отдельная статья об ответственности субъектов – получателей пенсий, т.е. формально они исключены из числа лиц, к которым могут быть применены санкции за их противоправное поведение (например, за фальсификацию документов, которыми подтверждаются основания и условия права на пенсию или ее размер). Эти лица в процедурных правоотношениях, т.е. в отношениях по порядку установления фактов, имеющих значение при установлении права, например на пенсию за выслугу лет государственным гражданским служащим, являются *пассивными субъектами*, так как обязанность по комплектованию пакета необходимых документов возложена на кадровые службы государственных органов. Отсюда и возможность злоупотребления правом со стороны таких лиц крайне мала, что и послужило, по-нашему мнению, формированию соответствующей позиции нормотворца.

Иначе осуществляется правовое регулирование аналогичных процедурных отношений при установлении юридических фактов, определяющих право граждан на различные виды трудовых (страховых) пенсий. На государственные органы и на подразделения ПФР, на работодателей (страхователей) в настоящее время, как уже отмечалось, не возложены обязанности по сбору документов, подтверждающих правомочие претендента права на пенсию. Лицо (гражданин), стремящееся получить пенсию, должно документально, как правило, доказать обоснованность своих притязаний, т.е. самостоятельно скомпоновать и предоставить в органы пенсионного обеспечения требуемые документы (за исключением сведений об индивидуальном (персонифицированном) учете, хранящихся в Пенсионном фонде РФ) или обосновать свое правопритязание свидетельскими показаниями. В такой ситуации возможность представления в органы пенсионного обеспечения подложных (фальсифицированных) документов либо в силу добросовестного заблуждения в их достоверности или злоупотребления правом возрастает, в связи с чем в Законе о трудовых пенсиях предусмотрена специальная ст. 25 под названием «Ответственность за достоверность сведений, необходимых для установления и выплаты трудовой пенсии». Этой статьей закрепляется ответственность за предоставление недостоверных сведений, которые в результате незаконного

получения пенсий повлекли за собой перерасход средств на выплату пенсий, т.е. ущерб, который виновные лица обязаны возместить ПФР.

Работодатели, предоставившие недостоверные сведения по смыслу указанной статьи, несут имущественную ответственность по нормам гражданского законодательства, но они, как и государственные органы, не являются сторонами непосредственных пенсионных взаимоотношений, в связи с чем соответствующие имущественные санкции не следует считать санкциями пенсионного права. Иными словами, нормы пенсионного права по отношению к недобросовестным работодателям собственными санкциями не располагают, что, конечно же, не лишает возможности их исполнения под угрозой неблагоприятных последствий.

Ответственность недобросовестного получателя страховой пенсии согласно ст. 25 и 26 названного Закона состоит в обязанности такого пенсионера вернуть излишне выплаченные суммы. Стало быть, под санкцией в данном случае понимается возврат незаконно полученного, возврат долга, что, по-нашему мнению, искажает действительное предназначение юридических санкций как средства не только неблагоприятного для нарушителя правила поведения, установленного диспозицией нормы права, но и как претерпевание *дополнительных негативных обременений* (имущественного, личного неимущественного и (или) организационного порядка). Восстановление утраченного, нарушенного силами и средствами виновного лица, – есть лишь *мера защиты интересов* пострадавшего субъекта, каковым в таких ситуациях является Пенсионный фонд. Поэтому мы рассматриваем закрепленную ст. 25 анализируемого федерального закона норму не в качестве санкции, применяемой к незаконным получателям страховых пенсий, а как *меру защиты имущественных интересов государства* в форме восстановления средств бюджета Пенсионного фонда.

Дополнительным аргументом к сказанному является и установление ст. 26 этого Закона порядка и пределов ежемесячных удержаний из получаемой гражданином пенсии. После обнаружения факта подлога документов гражданин, тем не менее, не лишается в дальнейшем права на пенсию, возмещает причиненный ущерб по решению органов пенсионного обеспечения в размере 20% от назначенной ему пенсии, по решению суда – не более 50% и лишь в исключительных случаях – 70% соответствующей ежемесячной денежной суммы. Поэтапный, в какой-то степени «льготный» режим погашения задолжности, установленный данной статьей, приводит к противоречию принципы гуманности и социальной справедливости: право социального обеспечения, его нормы относительно гуманны по отношению к нарушителям юридических предписаний и

не в полной мере справедливо реагируют на негативные проявления со стороны последних, в этом, собственно, и проявляется их *регулятивный*, а не правоохранительный характер.

Из всего сказанного вытекает следующий вывод: второй, отличительной особенностью норм пенсионного права является *отсутствие в них собственных санкций*. Это, конечно же, не означает, что их исполнение не обеспечено средствами принудительного воздействия, но указанные меры в виде санкций *находятся «за рамками» пенсионного права, а собственные принудительные средства сводятся к мерам защиты*.

В силу специализации нормативно-правовых предписаний (юридических норм), все отрасли права России делятся на большие группы: регулятивные и охранительные[34]. Это, разумеется, не означает, что первые из них состоят исключительно из норм регулятивных, а вторую группу образуют только охранительные предписания. Нормы регулятивных отраслей права регламентируют в основном позитивную сторону поведения участников соответствующих общественных отношений, хотя в них, конечно же, присутствуют и предписания охранительного характера, т.е. нормы, содержащие запреты и устанавливающие санкции за их несоблюдение. К числу регулятивных отраслей относится и право социального обеспечения с его основной частью – правом пенсионным.

Регулятивные нормы пенсионного права, с одной стороны, наделяют нуждающихся граждан субъективным правом на получение ежемесячного денежного содержания, с другой – обязывают, по общему правилу, органы пенсионного обеспечения:

– принять к рассмотрению представленные претендентом права на пенсию документы;

– произвести их проверку и дать соответствующую им оценку;

– при установлении достоверности и достаточности содержащихся в них сведений – вынести решение о назначении пенсии;

– производить своевременную и в полном объеме выплату пенсии;

– осуществлять перерасчеты и индексацию пенсий и др. (в частности, вести персонифицированный учет пенсионеров, обработку и хранение документов и т.д.).

---

[34] С позиций специализации права и деления его отраслей на регулятивные и правоохранительные обосновывает двух-, а не трехчленную структуру юридических норм. В частности, С.С. Алексеев считает, что в любой норме имеется гипотеза, а второй ее частью является диспозиция, в качестве которой в охранительных предписаниях выступает санкция (см.: *Алексеев С.С.* Структура советского права. С. 95–102). Таким образом, санкции за неисполнение или ненадлежащее неисполнение предписаний норм пенсионного права имеются, но они не являются составным элементом норм пенсионного права; они «выходят за рамки» данного правового образования.

Обязанности в области правового регулирования пенсионного обеспечения возлагаются как на граждан, претендующих на право получить пенсионный статус, так и на лиц, этот уже статус имеющих. Но этих обязанностей по сравнению с объемом обязанностей органов пенсионного обеспечения значительно меньше. Например, согласно ст. 15 Закона об обязательном пенсионном страховании застрахованное лицо (гражданин) обязан представлять страховщику документы, содержащие достоверные сведения для назначения пенсии и сообщать этому органу обо всех изменениях, влияющих на ее выплату. За неисполнение данных обязанностей законодатель в качестве неблагоприятных последствий закрепляет право органов пенсионирования прекратить либо приостановить выплату пенсии, взыскать на основании собственного решения или решения суда незаконно полученные (излишне выплаченные) денежные суммы[35]. Однако даже количественное сопоставление охранительных и регулятивных норм пенсионного права является дополнительным аргументом тому, что это правовое образование по своей сути – система регулятивных норм, а правоохранительные предписания составляют в нем незначительную часть.

Итак, большинство норм пенсионного права имеют регулятивный характер, хотя оно содержит и нормы охранительные. Исходя из изложенного, они являются, в основном, *управомочивающими*:

а) физическое лицо, доказавшее свои притязания права на пенсию, безусловно, управомоченное лицо;

б) органы пенсионного обеспечения, несмотря на то что они обязаны назначить и выплачивать такому гражданину пенсию, т.е. de jure, тоже управомоченные, хотя фактически являются субъектами обязанными.

Во избежание подобного противоречия буквы закона и уяснения его истинной сущности пенсионному праву следовало бы воспользоваться нормотворческой практикой в иных сферах правового регулирования, в частности гражданского, жилищного, земельного, семейного, трудового, иных областей, где действуют, в основном, регулятивные (а не правоохранительные) механизмы. К примеру, ТК РФ содержит две специальные статьи, 21 и 22, которыми закрепляются основные права и обязанности основных субъектов трудовых правоотношений: работника и работодателя. Аналогичными в этом плане являются гл. 6 СК РФ (личные права и обязанности супругов), гл. 11 (права несовершеннолетних детей), гл. 12,

---

[35] Органы пенсионного обеспечения, как уже было отмечено, негативных последствий за некачественное исполнение возложенных на них обязанностей (именуемых нормотворцем – полномочиями) не несут. Если ими была задержана выплата пенсии или она была неправильно исчислена – на них возлагается лишь обязанность сделать *то и так, как это* предусмотрено соответствующей обязывающей нормой.

закрепляющие своими нормами права и обязанности родителей и т.д. Подобного рода нормы, статьи, главы и разделы правовых актов о пенсионном обеспечении позволяют определиться в правовом положении каждого из субъектов непосредственно пенсионных правоотношений, т.е. однозначно дать ответ на вопрос о том, кто из них действительно, а кто лишь номинально является управомоченным субъектом.

Регулятивные нормы пенсионного права, стало быть, подразделяются на две разновидности: *управомочивающие* и *обязывающие*, но это не означает, что права и обязанности субъектов пенсионных отношений в них закрепляются отдельно взятым нормативно-правовым предписанием: в одной норме текстуально закрепляются обязанности субъекта, а в другой – права его корреспондента. Особенность такого вида юридических норм состоит в том, что они имеют одностороннюю и одновременно двустороннюю направленность, т.е. «ярко выраженный *представительно-обязывающий* характер[36]». Такая характеристика наиболее точно, на наш взгляд, отражает исходные начала пенсионного права: его нормы по отношению к пенсионерам являются *предоставительными*, а в отношении органов, осуществляющих пенсионное обеспечение, – *обязывающими*.

Таких норм в рассматриваемой подотрасли большое количество, но текстуально их характер закрепляется нередко не достаточно четко, они сформулированы с позиций юридической технологии не всегда грамотно, но при профессиональном прочтении текстов пенсионных нормативно-правовых актов их сущность, тем не менее, прослеживается. Например, нормы п. 1 и 2 ст. 7 Закона о трудовых пенсиях, несмотря на то, что она названа законодателем «Условия назначения трудовой пенсии по старости», имеют ярко выраженный предоставительный характер потому, что лицо, достигшее 60 лет, 55-летнего возраста (мужчины и женщины соответственно) и имеющее требуемый (не менее 5 лет) страховой стаж, вправе требовать предоставления ему пенсии, а контрагент по этому отношению (органы пенсионного обеспечения), хотя его обязанности из текста прямо не вытекают, выступает в качестве лица обязанного. Аналогичным образом изложен текст норм, закрепляющих право на назначение других видов как государственных, так и трудовых (страховых) пенсий.

В общей теории права[37] по характеру правил поведения участников правоотношений, наряду с управомочивающими и обязывающими, выделяются также нормы *запрещающие*. На наш взгляд, прямых запретов нормы пенсионного права не содержат, поскольку возможности недобро-

---

[36] См.: *Теория* государства и права: Учеб. / Под ред. К.А. Мокичева. М., 1965. С. 404.

[37] См., например: *Теория* государства и права: Учеб. / Под ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. С. 343.

совестного поведения, от которого следует воздерживаться, т.е. возможности злоупотребления правом в данной области правового регулирования, либо ничтожны, либо крайне незначительны. Иными словами, нерационально с позиции юридической техники запрещать специальными нормами то, что объективно сделать не представляется возможным, например получить пенсию по возрасту в возрасте, ранее нормативно установленного, по инвалидности – не будучи официально признанным инвалидом, не заслужив своим многолетним трудом право на пенсию за выслугу лет и т.д.

Конечно, косвенно пенсионное право содержит определенные запреты, но они являются лишь «отзвуком, отголоском» норм управомочивающих и обязывающих, т.е. в реальности трудно представить себе установление запрета от запрещенного правом поведения молодого человека, желающего получить пенсию по возрасту, здорового – по инвалидности, а не служившего – пенсию за выслугу лет. В целом запреты не характерны для регулятивных отраслей, отсутствуют они и в пенсионном праве, ибо в них нет необходимости и целесообразности.

Большое значение для понимания, уяснения сущности пенсионного права имеет деление (классификация) его норм *по субъектам правотворчества*. Несмотря на то что рассмотрение этого вопроса в определенной степени возвращает нас к сказанному ранее, это обстоятельство принципиально важно для уяснения действий нормотворца в данной области правового регулирования. Согласно указанному классификационному критерию и учитывая, что нормы пенсионного права исходят непосредственно от государства, они в зависимости от органа, их принявшего, подразделяются на юридические нормы, содержащиеся в *федеральных законах*, и предписания, содержащиеся в актах *федеральных органов исполнительной власти*.

Федеральный уровень – это основа, костяк норм пенсионного права, хотя государство допускает возможность урегулирования пенсионных отношений как на уровне субъектов Федерации, так и на уровне муниципальных образований. Нормотворец предоставляет также право на регулирование пенсионных отношений актами юридических лиц (организаций)[38]. Последняя норма требует особой оценки.

Пенсия – платеж обязательный и она по смыслу действующего законодательства «приходит на смену» существовавшим ранее регулярным источникам средств к жизнеобеспечению в виде заработанной платы и иных постоянных доходов. Поэтому нормы пенсионного права по отно-

[38] См. п. 5 ст. 1 Закона о трудовых пенсиях.

шению к государственным структурам являются обязывающими, но обязывать выплачивать пенсию, к примеру бывшего работодателя, наймодателя, заказчика, иного собственника имущества, в рыночных отношениях государство не вправе, в связи с чем указанную норму следует рассматривать в качестве *рекомендательной*, т.е. предписания, не имеющего властно-распорядительного начала. Обязывать собственника имущества не только владеть, пользоваться, но и определять способы, направления, варианты распоряжения этим имуществом, в том числе в виде выплаты пенсий в силу ст. 209 ГК РФ, государство не может. Одновременно не имеет смысла предоставлять полномочие лицу выплачивать пенсию, к примеру, своим бывшим работникам, если такое правомочие в общей форме уже было закреплено ранее иным нормативным актом[39].

Однако сказанное не относится к оценке юридических норм, регулирующих пенсионное обеспечение за счет средств субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Пенсионное обеспечение служащих из средств бюджетов соответствующих субъектов весьма своеобразно. Они, как и федеральные государственные служащие, наделены правом на пенсию за выслугу лет по принципу «кому служишь, тот и обязан», что следует из содержания анализируемой нормы п. 5 ст. 1 Закона. В то же время с формальной стороны в силу ст. 4 этого Закона указанные субъекты исключаются из числа лиц, подлежащих государственному пенсионному обеспечению: парадокс – государственный служащий субъекта Федерации и муниципальный служащий не служат общегосударственным интересам и по этой причине не подлежат государственному пенсионному обеспечению.

Как видно, по форме закрепления правового предписания рассматриваемая норма в отношении служащих субъектов Федерации и муниципальных служащих *императивна*[40], по характеру содержания этого предписания – *обязывающая*. Тем не менее по отношению к субъектам, не относящимся к государственно-властным структурам и являющимся участниками гражданских, трудовых правоотношений, эта же норма по

---

[39] Собственник вправе, как указано в п. 2 ст. 209 ГК РФ, «*по своему усмотрению* совершать в отношении своего имущества *любые* действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц...».

[40] Наряду с императивными, содержащими достаточно жесткие, категоричные требования, в регулятивных отраслях прав поведении субъектов правоотношений регулируются также нормами *диспозитивными*. Такие нормы предоставляют известный простор в выборе вариантов поведения участникам при условии, если иные варианты не закреплены законом или договором. Однако мы полагаем, что *диспозитивный механизм* правового регулирования не характерен как в целом для права социального обеспечения, так и для пенсионного права в частности.

форме выраженного в ней предписания *рекомендательная*, а по своему содержанию – *управомочивающая*. Разумеется, что одной и той же нормой существенно разнящиеся по своей природе правовые предписания закрепляться не должны. Одновременно такая конструкция юридической нормы пенсионного права в какой-то степени позволяет усмотреть определенную специфику его предписаний. Характер этих установлений, форма их внешнего проявления (выражения) во многом *производны, зависимы, обусловлены предшествующим пенсионному статусу правовым положением* получателя пенсии.

Если средства на цели пенсионного обеспечения были временно заимствованы у гражданина в виде страховых платежей в Пенсионный фонд, то государство обязывает соответствующие органы расплатиться пенсией по собственным долговым обязательствам, в связи с чем нормы, регулировавшие такого рода взаимоотношения субъектов, являются представительно-обязывающими, точнее управомочивающе-обязывающими. В тех же ситуациях, когда государство не выступало в качестве «заемщика» денежных средств на будущее обеспечения пенсионера, оно не вправе обязывать, а может лишь рекомендовать производить дополнительные пенсионные выплаты. Не меняет существа такой постановки вопроса и обязанность государства предоставлять пенсию тем, кто ее собственным трудом не зарабатывал и не заслужил. В таких ситуациях соответствующая государственно-правовая обязанность формируется также предшествующим пенсионному статусом физического лица. Он – гражданин (по общему правилу) государства, которое без человеческого единения, сообщества существовать не может.

Итак, в пенсионном праве, наряду с подавляющим количеством норм обязывающих, управомочивающих, предоставительно-обязывающих, имеют место и нормы *рекомендательные*, которые не предписывают конкретный вариант поведения, а рамочно ориентируют субъектов на совершение желающих с позиций интересов государства и государственных интересов действий. Безусловно, будучи закрепленной статьей пенсионного закона, эта норма (п. 5 ст. 1) является элементом пенсионного права. Вместе с тем весь остальной, точнее, практически весь механизм правового регулирования пенсионного обеспечения за счет средств организаций – субъектов имущественных (в том числе трудовых) отношений составляют нормы гражданского и трудового права.

Анализ той же нормы при сопоставлении с подавляющим большинством иных нормативно-правовых предписаний пенсионного права в результате дает основание выделить наряду с нормами, принимаемыми высшими органами представительной и исполнительной власти государ-

ства, нормы, которыми пенсионное обеспечение регламентируется предписаниями, содержащимися в правовых актах:

– государственных органов субъектов Федерации;

– муниципальных образований.

Нормы, принимаемые этими органами, – суть нормы отрасли права социального обеспечения, поскольку они регламентируют распределение общественных и (или) обобществленных средств. Бюджеты области, края, муниципалитета – это средства общества на нужды членов данного общества. Что же касается предоставленной федеральным законом возможности регулировать пенсионные отношения актами организации, то вопрос об их отраслевой принадлежности нуждается в специальном рассмотрении. Упомянутое положение п. 5 ст. 1 Закона о трудовых пенсиях является *отсылочным*, т.е. оно адресует нас к актам, исходящим не от органов государственной власти РФ.

Органы государственной власти РФ являются вышестоящими в порядке подчиненности по отношению к органам власти субъектов Федерации и муниципальных образований, и это обязывает нижестоящие органы власти на принятие актов о пенсионном обеспечении соответствующих категорий служащих. Такие акты приняты повсеместно, как правило, в виде отдельных разделов или статей уставов, положений и других аналогичных правовых источников[41]. Такие нормы являются социально-обеспечительными, имеют представительно-обязывающий характер и фактически исходят от государства в лице соответствующих государственных структур. Они лишь условно, формально и номинально являются рекомендательными.

Будучи рекомендательной такая же юридическая норма, как уже было отмечено, по отношению к юридическим лицам (организациям), тем более коммерческим, является действительно рекомендательной, поскольку не содержит властного предписания действовать определенным образом. Она отсылает к актам организаций, даже не уточняя их природы: либо

---

[41] См., например: ст. 94 Устава (Основного закона) Томской области от 26 июля 1995 г. № 136 // Томский вестник. 1995. № 154; ст. 49 Устава городского округа ЗАТО «Северск» Томской области // Диалог. 2005. № 19 и др.

В своей основе нормы этих актов не содержат конкретных указаний на вид и размеры пенсий, устанавливаемых для государственных служащих субъектов федерации и муниципальных служащих, ограничиваясь, как правило, констатацией того, что пенсионное обеспечение им гарантируется «в соответствии с действующим законодательством», «не ниже норм, установленных федеральным законом для соответствующих категорий должностей», является основными в сопоставлении с гарантиями, установленными нормативными актами федерации и ее субъектов, в связи с чем предоставляются, в частности, «за счет средств бюджета ЗАТО Северск».

это акты коллективно-договорного, либо индивидуально-договорного регулирования. Поэтому весь конкретный механизм правового регулирования пенсионирования за счет средств организаций, по всей видимости, находится в рамках гражданского или трудового права, являясь, таким образом, элементом *добровольного, но не обязательного социального (пенсионного) страхования*[42].

Участники таких правоотношений самостоятельно определяют основания, условия, размеры, периодичность производства платежей, причем соответствующие мероприятия проводятся на сугубо добровольной основе. Все перечисленные признаки выводят подобного рода платежи за рамки современной пенсионной системы России, поскольку в результате они лишены главного, квалифицирующего признака пенсий – их *социального характера*, так как производятся не за счет общественный и (или) обобществленных средств, не могут быть гарантированными, рассчитанными на длительную и стабильную перспективу. Они доступны лишь успешно функционирующим на рынке организациям, имеющим достаточную прибыль, которая без ущерба для производства может быть направлена на улучшение материального положения их членов – физических лиц. В России в настоящее время это, как правило, организации – экспортеры сырьевых ресурсов и продуктов их переработки, энергетики и некоторых других отраслей, а большинство организаций такой возможности лишены. Поэтому выплаты за счет средств организаций не отвечают и другим официально закрепленным в понятии «пенсия» признакам – обязательности и ежемесячной периодичности; кроме того, в связи с отсутствием в законодательстве указания на форму, такие платежи производятся и деньгами, и натуральными предоставлениями, что также не дает возможности называть их пенсией.

Пенсионное право как структурный элемент права социального обеспечения следует относить к частно-публичному правообразованию, т.е. его нормы имеют двустороннюю направленность[43]. Основным предназначением пенсионного права является удовлетворение материальных потребностей отдельных физических лиц – пенсионеров, в связи с чем частноправовые начала в этой системе превалируют[44]. Однако нормы пенсионно-

---

[42] Основным законом России (п. 3 ст. 39 Конституции) добровольное, социальное страхование поощряется наряду с благотворительностью и созданием дополнительных форм социального обеспечения.

[43] О соотношении частно-правовых и публично-правовых отраслей права, о перспективах развития права России в этих направлениях см., например: *Беломестных Л.Л.* Теория государства и права: Учеб. / Под ред. М.М. Рассолова. М.: ЮНИТИ, 2004. С. 333–336.

[44] Такое утверждение следует воспринимать не как объективную оценку системы, а лишь в качестве предназначения.

го права удовлетворяют и общественные потребности; подтверждением тому является многовековая история их существования. Общегосударственный интерес, а следовательно, публично-правовые начала проявляются в закрепленных в Конституции РФ обязательствах государства перед своими гражданами, иными лицами, проживающими на территории России, интерес, который нередко представителями власти, к сожалению, понимается и воспринимается в качестве благотворительного жеста.

Тем не менее ст. 39 Конституции РФ и принятые в ее развитие пенсионные законы закрепляют общезначимые интересы, в силу которых государство обязывается по отношению к нуждающимся гражданам, что, может быть, на первый взгляд, представлено достаточно алогично – интерес выражается и закрепляется юридической обязанностью. Общеизвестно, что обязанности как обременение либо возлагаются, либо добровольно принимаются. Принятые добровольно обязанности обычно исполняются более качественно и, естественно, в большей степени отражают понятия «интерес», «заинтересованность». Государственный (публичный) интерес в деле пенсионного обеспечения с этих позиций может быть охарактеризован в качестве *добровольно-вынужденного* обязательства. Добровольный потому, что силу (государство) трудно принудить. Нужда, или иначе государственно-правовая потребность в необходимости и неизбежности пенсионирования, объяснима еще легче – общее (государственный интерес) есть не что иное, как слагаемое, совокупность или система единичного, частного, т.е. удовлетворение алиментарных потребностей отдельно взятой личности приводит к необходимости придания им качества общезначимого (публичного) интереса.

Поэтому упразднение, умаление, а равно и искусственно созданный примат одной из составляющей частей пенсионного права над другой, приведут к утрате его двуединой природы, к разрушению системы, т.е. устойчивой взаимосвязи юридических норм данной подотрасли права. Это, к сожалению, и произошло в результате проводимой реформы пенсионного обеспечения в нашей стране. Произошло это в силу того, что публичные начала в пенсионном праве стали превалирующими в ущерб интересам пенсионеров (частные начала), т.е. был допущен их дисбаланс. Как следствие, существовавшая ранее единая система норм пенсионного права оказалась разделенной на две части существенно разнящихся образований юридических норм – норм о государственном пенсионном обеспечении и норм, регулирующих страховые пенсии.

Подавляющее число пенсионеров в нашем государстве являются субъектами права на трудовые (страховые) пенсии. Размер этих пенсий значительно ниже уровня государственного пенсионного обеспечения и, в первую очередь, пенсий за выслугу лет, которые, собственно, домини-

руют в числе других государственных пенсионных выплат. Эта пенсия, формально являясь государственно-правовым платежом, фактически представляет собой недополученную часть заработной платы (дохода), которая перечисляется в виде страховых взносов в ПФР. По этой причине страховое пенсионное обеспечение можно рассматривать в качестве средства *самообеспечения пенсионеров*. Полагаем, что именно данное обстоятельство послужило первопричиной «перевода» большого числа граждан из категории субъектов права на пенсию за выслугу лет в категорию субъектов права на страховые (трудовые) пенсии. Это, в частности, работники учреждений образования и здравоохранения, авиации, а несколько ранее и работники науки, в том числе высших учебных заведений. Сделано это было исключительно с целью экономии бюджетных средств (публичный интерес) на нужды пенсионного обеспечения.

Можно привести и дополнительные доводы в обоснование сказанного, подчеркивающие диспропорцию между частными и публичными началами в пенсионном обеспечении:

1) принятие, в отличие от традиционного способа нормативного закрепления пенсионных прав и обязанностей, не одного, единого, а двух Федеральных законов (15 и 17 декабря 2001 г.), которыми формализован приоритет публичного начала над частным, в связи с чем государственный служащий как представитель публичной власти ставится в деле пенсионного обеспечения в привилегированное положение;

2) разрабатываемый в течение нескольких лет Закон о профессиональных пенсионных системах;

3) фактическое отсутствие развития в нормах пенсионного права нормы п. 3 ст. 39 Конституции РФ о поощрении деятельности по созданию дополнительных форм социального обеспечения, о чем свидетельствует редакция п. 5 ст. 1 Закона о трудовых пенсиях, закрепляющая возможность выплаты пенсий за счет средств хозяйствующих субъектов.

Обратим еще раз внимание на последний момент. Законодатель эти выплаты не именует пенсиями, не называя акты организаций нормативно-правовыми. Вместе с тем в государстве, где такого рода выплаты становятся регулярными, стабильными, устойчивыми платежами, даже на основе коммерческого интереса, они могут, возможно, и должны быть включены в общую пенсионную систему. Но Россия на настоящий момент к такого рода обязательствам еще не готова, стало быть, нормы, регулирующие выплаты, например бывшим работникам организации, рассматривать в качестве составного элемента пенсионного права не следует. Они лишены публичности, т.е. не являются, по мнению законодателя, социально-обязательными. И такая позиция нам представляется правильной.

Для понимания сущности пенсионного права, его истинного предназначения большое значение имеют *нормы-дефиниции*, которыми формируются и закрепляются определенные юридические понятия. В них отражаются главные, принципиальные, отправные положения, которыми следует руководствоваться и которые ложатся в основу формирования, в нашем случае, пенсионной системы России. Оснащенность той или иной правовой системы (субинститутов, институтов, подотраслей и отраслей права) этим видом юридических норм свидетельствует о многом: правовой культуре и истинных намерениях нормотворца, действительности или декларативности предусмотренных обязательств и ответственности за их неисполнение, действенности юридических гарантий и о многом другом.

Нормами-дефинициями формализуется *эталон*, на который должен быть сориентирован правовой механизм, закрепленный иными нормативными предписаниями. Другими словами, эти нормы – прима в числе других юридических норм, альфа не только в алфавитном, но и в иерархическом их построении. В «споре» за первенство с ними, пожалуй, могут конкурировать лишь *нормы-принципы*, но такое сопоставление возможно в тех правовых образованиях, в которых принципиальные начала формализованы, т.е. имеют собственный носитель в виде специальных норм-принципов. Таким инструментарием пенсионное право, к сожалению, не располагает. Кроме того, следует иметь в виду, что пенсионное право, как уже было отмечено, вообще не имеет собственных принципов и базируется на идеях, лежащих в основе формирования права социального обеспечения в целом. Поэтому наиболее точное представление о его сущности можно получить из анализа содержания дефинитивных норм.

С принятием действующих пенсионных законов, нормативных актов в их развитие и конкретизацию, арсенал норм – дефиниций пенсионного права существенно пополнился[45]. Однако, в отличие от источников, в иных сферах правового регулирования количества дефинитивных норм здесь явно недостаточно, что требует серьезного пополнения его понятийного аппарата. Кроме этого, значительное число норм о пенсионном обеспечении принимается органами исполнительной власти и, как следствие, понятийный аппарат пенсионного права во многом формируется постановлениями Правительства РФ и уполномоченного федерального министерства в сфере социального обеспечения. Например, некоторыми Постановлениями Правительства РФ также закрепляются нормы-дефиниции, определяющие, в частности, понятия «*ограничение жизне-*

[45] В ст. 2 Закона о трудовых пенсиях закреплены такие понятия, как «страховой стаж», «расчетный пенсионный капитал», «индивидуальный лицевой счет», «ожидаемый период выплаты трудовой пенсии» и др.

деятельности»[46], *«подушевой норматив финансирования здравоохранения»*[47]. Уполномоченным федеральным министерством в сфере социального обеспечения совместно с ПФР нормативно сформулированы такие понятийные категории пенсионного права, как «обращение за пенсией», «место жительства», «место пребывания», «пенсионное дело», «место нахождения пенсионного дела»[48].

При сопоставлении значимости норм-дефиниций и норм, закрепляющих принципы пенсионного права, мы отдали предпочтение дефинитивным нормам, хотя, конечно же, с любых позиций следовало бы сделать прямо противоположный вывод. Но мы основываем свою позицию на том, что на настоящий момент наше государство, по всей видимости, еще не готово публично, открыто, доступно и официально закрепить собственные приоритеты в области пенсионного обеспечения. По этой причине в законодательстве, направленном на регулирование непосредственно пенсионных отношений, отсутствуют специальные нормы-принципы. Разумеется, это не означает отсутствие идей, принципиальных начал механизма правового регулирования пенсионного обеспечения; они имеются, но закрепляются в нормах, имеющих, так сказать, по сравнению с нормами-дефинициями более низкий ранг.

Так, ст. 3 Закона о трудовых пенсиях и ст. 3 Закона о государственным пенсионном обеспечении закреплено, что право на любую разновидностей пенсий, предусмотренными данными организационно-правовыми формами, имеют на равных условиях не только каждый гражданин России, но и иностранцы, а также лица без гражданства, если они постоянно проживают в нашей стране. Из содержания названных статей со всей очевидностью вытекает один из наиболее важных для пенсионного права принцип – принцип всеобщности обеспечения. Но это – не нормы-принципы, поскольку соответствующее идейное начало прямо, недвусмысленно своим текстом они не формулируют, т.е. в этих нормах нашло лишь косвенное отражение вышеназванной правовой идеи. Мы считаем, что указанные предписания являются управомочивающими нормами, а они

---

[46] Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом».

[47] Постановление Правительства РФ от 26 октября 1999 г. № 1194 «О программе государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью» // СЗ РФ. 1999. № 44. Ст. 5322.

[48] Постановление Минтруда РФ № 17, Пенсионного фонда РФ № 19пб от 27 февраля 2002 г. «Об утверждении Правил обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с Федеральными законами «О трудовых пенсиях в РФ» и «О государственном пенсионном обеспечении в РФ»» // Российская газета. 2002. № 100.

должны идти в развитие содержания норм-дефиниций, уточнять, проявлять собственным содержание характер предписаний последних.

Принципиально важное, с нашей точки зрения, для понимания сущности нормативно-правовых основ социального обеспечения пенсионеров имеет общепризнанное деление юридических норм на предписания: *материальные*, *процессуальные* и *процедурно-правовые*. В основу этой классификации юридических норм закладывается общее предназначение, цель и, как следствие, объект правового регулирования. Нормами *материального права* закрепляются непосредственные взаимоотношения субъектов, а процедурными и процессуальными нормами определяется *порядок* реализации прав и обязанностей субъектов этих отношений. Однако юридический процесс предполагает «включение» во взаимосвязи субъектов материальных правоотношений третьего, властвующего субъекта (суд, арбитр, посредник и т.д.), который наделяется правомочием, обязывающим следовать предписанию, принятому этим субъектом, с целью урегулирования возникших и существующих разногласий, споров, конфликтов, которые они самостоятельно урегулировать не могут. Юридический процесс, как уже отмечалось, – это закрепленный *процессуальными нормами* права порядок (процедура) деятельности специального уполномоченного органа (лица) по разрешению правовых аномалий, привлечению к ответственности правонарушителей. Юридические нормы, регламентирующие такого рода деятельность, являются охранительными[49].

Процедурные нормы также регулируют порядок деятельности субъектов, но в иных, в отличие от юридического процесса, условиях и преследуют иную цель, хотя с определенной оговоркой могут именоваться процессуальными[50]. Но такое соотнесение допустимо, если сопоставляются лишь внешние признаки этих норм. Процедурные нормы прежде всего регламентируют порядок деятельности самих участников непосредственных материальных отношений (например, пенсионер – орган пенсионно-

---

[49] См., например: *Протасов В.Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. Заметим, что В.Н. Протасов дает более широкое понимание юридического процесса, а следовательно, включает несколько иной смысл в определение природы соответствующих правовых предписаний.

[50] Более полное представление о понятии «юридический процесс», о соотношении материальных, процессуальных и процедурных норм можно получить из работ таких известных ученых, как Д.Н. Бахрах (см.: *Юридический* процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 6–7 и далее), В.Д. Сорокин (*Юридическая* процессуальная форма: Теория и практика / Под ред. П.Е. Недбайло. Гл. 5), В.М. Горшенев (*Процессуальная* форма и ее назначение в советском праве // Сов. государство и право. 1973. № 12), С.С. Алексеев (*Указ. соч.* С. 254–256), В.Н. Баландин и А.А. Павлушин (*Проблема* соотношения «материального» и «процессуального» в праве и ее значение для определения понятия «юридический процесс» // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 93–101).

го обеспечения, работник – работодатель, продавец – покупатель и т.д.), причем отношений регулятивных, а не охранительных, которые закрепляются нормами процессуальными. Как известно, охранительные правоотношения возникают там и тогда, где и когда реализация материальных регулятивных предписаний сталкивается с препятствиями в виде правонарушений. Для устранения этих препятствий и создаются специальные органы, поэтому процессуальные правоотношения как минимум трехсторонние, а процедурные – двусторонние.

Деятельность субъектов регулятивных материальных правоотношений является позитивной, нужной как для самих их участников, так и для государства в целом. Деятельность субъектов процессуальных правоотношений является также нужной, но необходимость в ней возникает из негатива, аномального развития отношений материальных. Отсюда вытекает очень важное отличие сопоставляемых юридических норм: процедурно-правовые предписания препятствуют, а процессуальные устраняют имеющие место препятствия в реализации норм материального права.

Например, для реализации права на страховую пенсию заинтересованный гражданин обязан доказывать собственные правопритязания, в связи с чем он автоматически «втягивается» в установленную процедуру, установленную Правилами обращения за пенсией[51]. Процедурные нормы, устанавливающие эти правила, преследуют двуединую цель: не допустить получение пенсии лицом, не имеющим на это права, и создать условия для органа пенсионного обеспечения назначить или отказать в назначении пенсии в соответствии с предписаниями норм материального пенсионного права. В указанных Правилах определяется территориальный орган Пенсионного фонда, куда следует обратиться с заявлением о назначении пенсии в зависимости от места жительства, регистрации места жительства или фактического проживания, перечень документов и требования по их оформлению, сроки, в течение которых должны совершаться действия субъектов, последствия их несоблюдения и ряд других положений.

Одновременно пенсионное законодательство закрепляет право гражданина, несогласного с видом и размером назначенной ему пенсии, с произведенным ее перерасчетом и т.д., на обжалование принятого решения либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган Пенсионного фонда, а затем в суд (п. 7 ст. 18 Закона о трудовых пенсиях, п. 26 названных Правил), либо непосредственно в суд. Но эта норма управомочивающая, а не процессуальная, поскольку сам порядок деятельности по урегулированию возникающего разногласия она не закрепляет, а лишь

[51] См.: Постановление Минтруда РФ № 17, Пенсионного фонда РФ № 19пб от 27 февраля 2002 г.

отсылает конфликтующих субъектов к процессуальному механизму. Такой механизм, безусловно, имеется, однако юридические нормы, его образующие, не относятся к пенсионному праву, они – суть нормы административного процесса и гражданского процессуального права. Таким образом, по нашему мнению, *пенсионное право не располагает собственным процессуальным механизмом, а в этом и нет необходимости, так как соответствующая функция выполняется процессуальными нормами названных выше отраслей*[52].

Любая система, каковой является и пенсионное право, существует до тех пор, пока ее отдельные элементы объединены, находятся в гармоничном сочетании. Если эти связи слабеют, а тем более утрачиваются, система либо «отмирает», либо «умирает», т.е. она становится явлением нефункционирующим. Поэтому для поддержания в системе такого ее обязательного признака, как устойчивость взаимосвязей отдельных структурных элементов, необходимы специальные элементы. В праве к числу таких механизмов относятся, в частности, *коллизионные* юридические нормы.

Существование коллизий в праве неизбежно, оно детерминировано обстоятельствами объективного и субъективного свойства. Они препятствуют качественному функционированию всех элементов правовой системы, дисбалансируют ее, существенным образом затрудняют правоприменение. Происходит это тогда, когда две или более юридические нормы регулируют одно и то же общественное отношение по-разному, в связи с чем возникает проблема выбора приоритетной нормы. Эту проблему при отсутствии специальных правил разрешения возникшей коллизии бывает трудно, а в ряде ситуаций невозможно разрешить, а коллизионные юридические нормы как раз и предназначены либо для минимизации, либо для устранения отрицательных последствий, возникших в результате несогласованного урегулирования одного и того же явления общественной жизни различными правовыми предписаниями[53]. В большинстве отраслей права и законодательства России такие нормы существуют и они, как правило, излагаются в разделах «общие или основные положения» соответствующих нормативно-правовых актов, в специальных статьях. Для

---

[52] Аргументом в обоснование данного вывода является отсутствие в нормах пенсионного права собственных санкций, реализация которых осуществляется во многом посредством процессуального механизма.

[53] Более подробно о сущности коллизий в праве и способах их разрешения см., в частности: *Агашев Д.В.* Коллизионные проблемы в праве социального обеспечения в России. Томск: Изд-во НТЛ, 2005. С. 269; *Аленина И.В.* Коллизии в трудовом праве: Дис ... канд. юрид. наук. Омск, 2000. С. 206; *Тихомиров Ю.А.* Юридическая коллизия. М.: Манускрипт, 1994. С. 167; *Власенко Н.А.* Коллизионные нормы в советском праве: Автореф. дис ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1981. С. 22.

примера можно привести ст. 3 АПК РФ, ст. 1 ГПК РФ, ст. 1 УК РФ, ст. 2–5 и 7 ГК РФ, ст. 5–13 ТК РФ и др.

Пенсионное законодательство как форма (источник) пенсионного права не кодифицировано, в связи с чем нормы последнего рассредоточены по самым различным нормативным актам неодинаковой юридической силы и даже различной отраслевой принадлежности. И если принять во внимание его нестабильность, постоянную новацию, то все это создает определенные предпосылки для существования и возникновения новых правовых коллизий в данной сфере. И таких коллизий в пенсионном праве немало. На одну из них мы уже указывали; она содержится в ст. 1 Закона о трудовых пенсиях и состоит в том, что законодатель одной юридической нормой закрепляет исключительную компетенцию по установлению условий права на пенсию органу федеральной государственной власти, а другой аналогичное правомочие предоставляет Правительству РФ. К этой коллизии мы обращаемся еще раз потому, что она закладывает основу дисбаланса в правовом регулировании пенсионного обеспечения и нуждается в первоочередном устранении. Однако пенсионное законодательство не содержит специальных норм, определяющих иерархическую соподчиненность соответствующих правовых актов, за исключением п. 2 указанной статьи, которая закрепляет приоритет международных договоров России перед национальным законодательством.

В качестве примера можно привести также нормы п. 2 ст. 21 Закона о государственном пенсионном обеспечении, ограничивающих верхний предел среднемесячного заработка, из которого федеральному государственному служащему исчисляется пенсия за выслугу лет. Согласно нормам этого правового акта максимальный размер заработка служащего для цели его пенсионного обеспечения «не может превышать *2,8 должностного оклада (0,8 денежного вознаграждения)* по замещаемой должности...». Другим словами, по мнению законодателя, 280% должностного оклада – это аналогичный 80% размер денежного вознаграждения. В действительности соответствующие пределы этих сумм заработка федеральных государственных служащих сопоставимы, но далеко не всегда идентичны[54], что порождает ситуацию, когда правоприниматель (орган пенсионного обеспечения) стоит перед дилеммой: каким из названных пределов при назначении пенсии служащему следует руководствоваться.

В первом примере речь шла об *иерархической* коллизии, во втором – о коллизии, которая в теории права называется *структурной*, но в пенсионном праве существуют также коллизии *темпоральные*, *дифференционные*

[54] Характеристика названной коллизии и вариант ее разрешения содержатся в монографии Д.В. Агашева (*Указ. соч.* С. 134–251).

и некоторые другие. Иными словами, пенсионному праву России «известны», по-нашему мнению, все виды юридических коллизий, существующих в других областях правового регулирования, но, в отличие от большинства из них, оно практически лишено собственных средств их преодоления – коллизионных норм. Отсутствие данных нормативно-правовых предписаний, в отличие от норм-запретов, диспозитивных норм, обусловлено не спецификой механизма правового регулирования пенсионных отношений, а является следствием упущений, недоработки нормотворческих органов, в связи с чем сложившуюся ситуацию можно охарактеризовать как пробел в данной сфере правового регулирования, который, естественно, требует устранения.

Изложением вопроса о коллизионных нормах пенсионного права мы считаем возможным ограничить дальнейшее исследование видов его нормативно-правовых предписаний. Конечно, характеристикой рассмотренных выше видов норм пенсионного права не исчерпывается возможность выделения и анализа иных их видов, но такое познание уже выходит за рамки учебного процесса. Представленный анализ позволяет сделать вывод о том, что основу норм пенсионного права составляют предоставительно-обязывающие предписания, что значительную роль в нем занимают процедурные нормы, что оно нуждается в пополнении такими нормами, как нормы-дефиниции, коллизионные нормы и, в первую очередь, нормы-принципы. В то же время пенсионное право не содержит в своем составе запрещающих и диспозитивных норм, норм процессуальных, поскольку последний вид юридических норм, обеспечивающих нормальное функционирование пенсионных материальных отношений правоотношений, сосредоточен в административном процессе и в гражданско-процессуальном праве.

И последний момент, на который следует обратить внимание. Основу пенсионного права составляют регулятивные юридические нормы, а нормы охранительные занимают в нем незначительное место, т.е. по своей сути оно – элемент регулятивного механизма правового регулирования. Одновременно в общесоциальном аспекте, т.е. если оценивать его цели, задачи, функции, с полным основанием его можно отнести и к одному из элементов правоохранительного механизма. Пенсионное право охраняет будущее наемных работников, защищает и обеспечивает бывших государственных служащих, создает условия для алиментарного существования детей, престарелых, инвалидов и других категорий граждан. В этой двуединой природе состоит своеобразие, ценность и общее предназначение образующих его норм.

1.6. Пенсионные правоотношения

Для лучшего усвоения вопросов данного параграфа следует обратиться, прежде всего, к положениям общей теории права и проанализировать такие категории, как: понятие правоотношения; субъектный состав правоотношения; содержание правоотношения; основания возникновения, изменения и прекращения; объект (предмет) правоотношения; виды правоотношений.

К понятию правоотношения в юридической литературе подходят с двух позиций. Одними авторами оно определяется как юридическая связь двух и более субъектов, в силу которой они становятся либо управомоченными, либо обязанными лицами. Согласно второму подходу правоотношение – это урегулированное юридическими нормами фактическое отношение между людьми и их организациями. Оба эти подхода не взаимоисключающие; они лишь по-разному отражают сущность одного и того же явления. Но, тем не менее, для характеристики пенсионных правоотношений более предпочтительным является первый подход, поскольку в реальной жизни фактических пенсионных отношений не существует, они порождаются правом и всегда имеют юридическую оболочку. Нет нормы права и не существует никаких пенсионных отношений и наоборот. Могут существовать фактические трудовые, брачно-семейные, но пенсионные таковыми быть не могут.

Так, например, длительное время в нашем государстве не существовало отношений по выплате социальных пенсий, и они возникли лишь с принятием Закона о государственных пенсиях 1990 г., но сразу как правовые отношения. Поэтому формулировка «правоотношение – это урегулированное правом фактическое отношение» для пенсионного права не совсем приемлема. Пенсионные отношения не становятся правовыми, а возникают и являются исключительно правовыми, хотя, конечно, они реальны, существуют фактически. Следовательно, для их понятийной характеристики целесообразнее воспользоваться формулировкой «правоотношение – это юридическая связь субъектов...», в соответствии с которой пенсионное правоотношение можно определить как *индивидуализирующую юридическую связь, возникающую на закрепленных в законе основаниях между пенсионером, получающим от другой стороны – органа пенсионного обеспечения на свое содержание ежемесячные денежные выплаты за счет общественных (государственных) или обобществленных (страховые взносы) средств.*

Определившись с понятием пенсионного правоотношения, следует проанализировать особенности их субъектного состава. Пожалуй, главной фигурой этих отношений является пенсионер, т.е. лицо, которое в

силу действующего законодательства РФ обосновало свое право на пенсию. В отличие от ряда других правоотношений (гражданских, трудовых, процессуальных и т.д.), пенсионер – лицо преимущественно управомоченное, т.е. наделенное правами. Но при этом надо иметь в виду, что в незначительной степени на него накладываются и определенные обязанности, в связи с чем существующее в литературе мнение об *абсолютности* его прав (без исключения некоторых обязанностей) несколько неверно. Например, пенсионер обязан извещать органы пенсионного обеспечения об изменении установленной ему степени инвалидности, являться на очередное переосвидетельствование, представлять им достоверные сведения, *безотлагательно* извещать соответствующие органы[55] о наступлении обязательств, влекущих за собой изменение размера пенсии или прекращение ее выплаты и др. Поэтому абсолютизация статуса пенсионера как исключительно управомоченного субъекта пенсионных правоотношений не в полной мере соответствует содержанию пенсионных нормативных актов.

При характеристике пенсионера в качестве субъекта соответствующих правоотношений необходимо также иметь в виду, что этим статусом наделяется *только персонально определенное физическое лицо,* а юридическим лицам данный статус не устанавливается. Дискуссия на страницах юридической печати о существовании коллективного субъекта права на пенсию по случаю потери кормильца – семьи, как уже отмечалось, номинально имеет основания быть. Однако современные тенденции развития пенсионного законодательства, а также содержание ранее принятых нормативных актов свидетельствуют, что все-таки субъектом – получателем пенсии является не семья как целостное образование, а лишь определенные ее члены, т.е. также персонально определенные физические лица (супруг, ребенок, брат и т.д.).

Другой стороной пенсионного правоотношения, как уже было сказано ранее, являются органы пенсионного обеспечения. Их ведомственная подчиненность постоянно изменяется, но от этого не меняется их предназначение – быть субъектом, обязанным определять правомочность притязаний гражданина на пенсию, назначать, своевременно и в полном размере выплачивать ее. Специфика правового положения данных органов определяется, прежде всего, тем, что они *по преимуществу являются субъектом обязанным,* еще раз подчеркнем, что именно преимущественно, а не всецело обязанным. Но, исполняя эти обязанности и в рамках данных обязанностей, они уполномочены на встречные требования к

[55] П. 4 ст. 23 Закона о трудовых пенсиях.

гражданину, например вправе отказать в назначении пенсии, определять ее размер на соответствующем закону уровне, а не на таком, на который рассчитывало заинтересованное лицо, прекратить выплату пенсии, если есть на то основания и т.д.

В литературе отмечается, что своеобразие субъектного состава и распределения прав и обязанностей между органами обеспечения и гражданином накладывает отпечаток на содержание пенсионных правоотношений, которые, с одной стороны, не могут быть отнесены к отношениям власти – подчинения, а с другой – одновременно не характеризуются равенством сторон. Это, безусловно, верное утверждение, поскольку указанные субъекты не подчинены один другому. Но считать их равноправными также нельзя. Пенсионный орган действует от имени и в интересах государства и по этой причине занимает как бы более привилегированное положение по сравнению с гражданином, но одновременно физическое лицо как в большей степени управомоченный субъект имеет определенный приоритет перед органом, перед ним обязанным. Такое правовое положение считать сбалансированным равенством сторон нельзя. Одновременно нельзя упускать из вида и еще одно обстоятельство: без официального обращения к органам пенсионного обеспечения гражданин не приобретет пенсионный статус, т.е. его правовое положение напрямую зависит от решения органа. Вместе с тем и существование этих органов ставится в прямую зависимость от естественного наличия пожилых людей, инвалидов, детей и др. в нашем обществе – оно неизбежно. Но если гипотетически предположить, что общество таких субъектов не имеет, то, естественно, не будет и необходимости учреждения соответствующих органов. Иначе говоря, существование органов пенсионного обеспечения предопределено наличием и качественной характеристикой категории нуждающихся в пенсионном обеспечении граждан, т.е. оно также объективно предопределено и зависимо. По этой причине отсутствие власти и подчинения субъектов пенсионных правоотношений и вместе с тем неравенство их правового положения характеризуют качество данных взаимоотношений, но не в полной мере. Это отношения взаимонуждающихся друг в друге субъектов, отношения *взаимозависимых* лиц.

Характеристика особенностей субъектного состава пенсионных правоотношений не будет полной без изложения вопроса о содержании этих отношений, т.е. прав и обязанностей пенсионера и органа, призванного осуществлять пенсионное обеспечение. Ознакомление и изучение данных прав и обязанностей не представляет особой сложности. Для этой цели необходимо обратиться к изучению тех источников пенсионного права, о которых шла речь в теме «Источники пенсионного права». Главное вни-

мание следует уделить содержанию соответствующих юридических норм, а не виду источника права и его структуре. Например, пенсионер, выезжающий на постоянное жительство за пределы территории РФ, вправе на основании письменного заявления требовать выплаты его пенсии по доверенности в рублях, либо путем зачисления на свой счет в банке, либо переводить ее в валюте государства проживания (п. 2 ст. 24 Закона о трудовых пенсиях), восстановления выплаты пенсии в случае отмены судебного решения о признании его умершим или безвестно отсутствующим (пп. 1 п. 2 ст. 22 этого же Закона). С его правами и обязанностями как застрахованного лица следует ознакомиться, изучив содержание ст. 15 Закона об обязательном пенсионном страховании. В качестве примера немногочисленных обязанностей пенсионера можно привести п. 1 ст. 18 Закона о трудовых пенсиях, согласно которому он обязан извещать орган пенсионного обеспечения о смене своего места жительства с тем, чтобы пенсия была ему доставлена по назначению и своевременно.

Права, обязанности и ответственность ПФР как страховщика в общей форме закреплены, например, ст. 13 Закона об обязательном пенсионном страховании, а в дальнейшем детализируются в различных инструктивных указаниях, в соответствии с которыми организуется деятельность подведомственных структур. С его правами и обязанностями в качестве органа пенсионного обеспечения нужно, как ни странно, знакомиться не только с содержанием Положения о ПФР, но и с нормативными актами, в соответствии с которыми функционировало бывшее Минтруда РФ (и его предшественников: Минсоцобеспечения, Минсоцзащиты), по назначению пенсий, поскольку переданные полномочия пока еще не нашли своего нормативного закрепления в актах, регламентирующих деятельность органов ПФР.

Особенности пенсионных правоотношений проявляются и в основаниях их возникновения, изменения, прекращения. Надо отметить, что им свойственны те характерные особенности, которые специфируют иные юридические факты в сфере социального обеспечения, но одновременно имеется что-то выделяющееся из числа последних. Сказанное означает, что в основании возникновения пенсионных правоотношений лежит сложный юридический состав, состоящий из трех элементов. Ведущим из них является конкретное жизненное обстоятельство, с которым закон связывает субъективное право гражданина на пенсию, иначе – это основание права на пенсию: достижение определенного возраста, инвалидность, смерть кормильца и государственная служба установленной продолжительности. При характеристике названных юридических фактов следует обратить внимание на то, что они обусловлены *физиологией че-*

ловеческого организма и не связаны с его волевым поведением. Сказанное относится и к последнему из них, поскольку законодателем презюмируется, что длительное выполнение определенных служебных обязанностей приводит к утрате и такой функции человеческого организма, как занятие трудом по определенной профессии. Конечно, указанная функция – не врожденная, а приобретенная, но она неотъемлемая составная человека как биосоциального существа.

Но ни один из перечисленных фактов автоматически без волеизъявления гражданина пенсионного статуса не создает. Обязать гражданина быть пенсионером нельзя, ибо пенсионное обеспечение – это закрепленное Конституцией РФ право каждого проживающего в нашем государстве, но не его обязанность. Поэтому с тем, чтобы быть субъектом пенсионных правоотношений, необходимо официально (путем подачи заявления) обратиться в органы пенсионного обеспечения. С момента подачи заявления возникают лишь предпенсионные, но не непосредственные пенсионные отношения. Последние возникают лишь после вынесения решения компетентного органа о признании лица пенсионером. Таким образом, наряду с конкретными жизненными обстоятельствами в основании возникновения пенсионных правоотношений лежит еще два юридических факта: обращение гражданина с заявлением в органы пенсионного обеспечения и решение этого органа о назначении пенсии.

Изменение этих отношений, т.е. обновление (новация) объема и содержания прав и обязанностей субъектов, может происходить в силу различных юридических фактов, состоящих как из *действий* сторон, так и наступивших *событий*. В отличие от оснований возникновения, пенсионные правоотношения могут изменяться на основании двухэлементного юридического состава. Так, например, для индексации пенсии не требуется волеизъявления пенсионера, не требуется оно и при производстве удержания из пенсии (ст. 26 Закона о трудовых пенсиях), а в основании перерасчета пенсий лежит трехэлементный состав. К числу *событий,* лежащих в основании изменения пенсионного правоотношения, относится, например, достижение пенсионером-инвалидом общеустановленного пенсионного возраста, в связи с чем правоотношение из срочного преобразуется в бессрочное, в качестве примера *действий* является п. 3 ст. 17 Закона о трудовых пенсиях, закрепляющий обязанность органов произвести перерасчет пенсий, если гражданин, после установления ему пенсионного статуса, продолжал работу не менее чем в течение 12 полных месяцев.

К особенностям прекращения пенсионных правоотношений следует отнести то, что оно происходит преимущественно в силу наступления определенных событий, например смерти пенсионера, изменения состава

членов семьи кормильца, достижения иждивенцем возраста, в котором он уже не признается нетрудоспособным, обнаружения органом пенсионного обеспечения подложных документов, на основании которых была установлена пенсия и др. Преимущественно оно происходит по инициативе органа, но эта инициатива не безгранична точно так же, как инициатива работодателя при расторжении трудового договора. Воля органов пенсионного обеспечения ограничена основаниями, предусмотренными действующим законодательством. В отличие от этого пенсионер вправе в любое время отказаться от получения пенсии, не мотивируя своего решения. Отметим, что названное право пенсионера не находит своего прямого и непосредственного закрепления в законодательстве, но это вытекает из смысла любого субъективного права – управомоченный субъект на любой стадии движения правоотношения вправе отказаться от своего права. Конечно, в реальной жизни трудно найти человека, который бы отказался от получения пенсии, но такое основание прекращения пенсионных правоотношений имеется.

Прекращение пенсионного правоотношения даже при наступлении такого события, как смерть пенсионера не происходит автоматически. Орган пенсионного обеспечения после проверки этого факта, документально подтвержденного, в частности, свидетельством о смерти, принимает решение о «закрытии» пенсионного дела и уведомляет организации, осуществляющие выплату пенсии (банковские учреждения, организации почтовой связи) о необходимости прекращения соответствующих выплат. Поэтому прекращение пенсионного правоотношения в любом случае происходит на основании двухэлементного состава, а не на основании только наступления события или волеизъявления гражданина, которому орган не вправе отказать при нежелании быть субъектом данного отношения.

И еще на одну особенность, свойственную основаниям как возникновения, так и изменения, а также прекращения пенсионных правоотношений следует обратить особое внимание. Эти отношения не носят *договорного характера* (за исключением отношений по пенсионному обеспечению за счет средств негосударственных пенсионных фондов и договоров, заключаемых органами пенсионного обеспечения по выплате и доставке пенсий с организациями почтовой связи и кредитно-банковскими учреждениями. Пенсионер в этих договорах непосредственного участия не принимает, и их можно отнести к договорам в пользу третьих лиц). По этой причине соглашение сторон как элемент договорного регулирования по общему правилу исключается из числа оснований возникновения, изменения пенсионных правоотношений.

Пенсионные отношения неоднородны как по своему содержанию, так и по субъектному составу. К сожалению, ни утратившие силу, ни дейст-

вующие законы о пенсионном обеспечении не содержали и не содержат на настоящий момент специальную статью, в которой бы были нормы, характеризующие данные правоотношения и определяющие их видовые особенности. Это сделано в теории права социального обеспечения, основные положения которой следует, безусловно, знать[56].

По своему содержанию эти правоотношения следует подразделять на две большие группы:

– непосредственно пенсионные;

– тесно связанные с непосредственно пенсионными.

Выше были охарактеризованы особенности именно непосредственно пенсионных правоотношений, составляющих ядро всей системы регулируемых нормами пенсионного права отношений. Эти отношения, как уже было сказано ранее, не возникают автоматически при наличии оснований права на пенсию, установленных законом. Прежде всего, требуется волеизъявление заинтересованного лица и проверка обоснованности его правопритязаний. Правоотношения в этом случае уже возникли, но они еще не являются пенсионными, а лишь предшествующими последним, иначе говоря, являются *предпенсионными.* Цель их существования – установление обоснованности требований гражданина, в связи с чем орган пенсионного обеспечения *управомочивается* на истребование от него соответствующих доказательств права на пенсию, а гражданин, стремящийся к ее получению, становится *обязанным* предоставить соответствующие сведения (паспорт, трудовую книжку, страховое свидетельство, уточняющие справки о характере условий труда, свидетельство о браке, о рождении и т.д.). Поэтому в этих правоотношениях, в отличие от непосредственно пенсионных, статус субъектов прямо противоположен последним: гражданин, заинтересованный в получении пенсии, является обязанным субъектом, а орган – управомоченным.

Но такого рода юридической связью потенциального пенсионера с органами пенсионного обеспечения предпенсионные правоотношения не ограничиваются. В соответствии с существованием различных организационно-правовых форм пенсионного обеспечения все пенсии по действующему законодательству делятся на два вида: трудовые и государственные. С тем, чтобы стать субъектом права на один из видов трудовой пенсии, гражданин до этого должен состоять в отношениях по обязательному пенсионному страхованию. В этих отношениях претендент права на пенсию занимает пассивное положение, он является *застрахованным лицом.* Застрахованное лицо трудно однозначно отнести к категории

---

[56] *Зайкин А.Д.* Правоотношения по пенсионному обеспечению. 191 с.; *Субботенко В.К.* Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Томск: Изд-во ТГУ, 1980. 198 с.

управомоченной стороны. Но это требование исходит не от будущего работника, а от законодателя, которому обязан следовать работодатель. Работник при заключении трудового договора, таким образом, автоматически включается в отношения по обязательному пенсионному страхованию. Безусловно, не является застрахованное лицо и субъектом обязанным, поскольку соответствующая обязанность возложена на страхователя, в частности работодателей. Обязанность страхователя носит двусторонний характер: это обязанность перед государством, ее установившим, и перед застрахованными, хотя, конечно, в меньшей степени.

Еще одним субъектом рассматриваемых отношений является *страхователь*, который обязан производить отчисления в ПФР в пользу застрахованного лица на его будущее пенсионное обеспечение (категории этих субъектов определены ст. 6 Закона об обязательном пенсионном страховании). Наряду с названными субъектами в числе субъектов данных предпенсионных отношений, их обязательным участником является *страховщик* – ПФР.

К числу предпенсионных следует отнести также отношения по установлению факта инвалидности органам медико-социальной экспертизы и некоторые другие.

Характеризуя предпенсионные правоотношения, необходимо иметь в виду их целевое предназначение – все они выполняют *служебную, вспомогательную роль,* состоящую в том, *чтобы обеспечить правомерное возникновение и существование во времени непосредственно пенсионных правоотношений.*

Непосредственно пенсионные правоотношения могут служить основанием существования иных правоотношений как в области социального обеспечения, так и в других сферах жизнесуществования индивидуума. Их отличие от предписанных состоит в том, что они порождаются фактом признания лица пенсионером и, как правило, существуют до тех пор, пока гражданин сохраняет пенсионный статус. Поэтому порожденные пенсионным правоотношением иные виды правоотношений в большинстве своем сосуществуют и развиваются параллельно с первым, в связи с чем их следует именовать *сопутствующими* пенсионным правоотношениям. Это, прежде всего, отношения по предоставлению различных льгот, число которых хотя и заметно сокращено, но, тем не менее, они существуют. Это также отношения по предоставлению социальных услуг учреждениями медицинского и социального обслуживания населения, материальной и натуральной социальной помощи и др.

Общепризнанной в специальной юридической литературе точкой зрения является классификация социально-обеспечительных, в том числе и

пенсионных, правоотношений на *процедурные (организационно-процедурные), материальные и процессуальные*[57]. В основе этой классификации лежит юридическая природа правовых норм, их устанавливающих и регулирующих. Процедурными нормами пенсионного права регламентируется *порядок деятельности субъектов во исполнение их прав и обязанностей.* Они способствуют выявлению или подтверждению тех фактических обстоятельств (оснований), с которыми закон связывает возникновение, изменение или прекращение права на пенсию. Поэтому указанные нормы содействуют реализации норм материального права, в связи с чем являются служебными по отношению к последним.

Служебными являются также и процессуальные нормы и, кроме того, они, как и процедурные нормы, регулируют порядок деятельности субъектов. В этой связи возникает вопрос об отличиях указанных норм и, как следствие, об отличиях между процедурными и процессуальными правоотношениями. Процессуальные нормы предназначены для того, чтобы оказать субъектам существующих правоотношений помощи в случае возникновения между ними разногласий, споров, конфликтов. Для разрешения таких ситуаций существуют специальные органы – посредник, арбитр, суд и т.д., которые призваны установить истину в споре, а при необходимости применить принудительные средства воздействия к недобросовестным лицам. Эти органы наделены юрисдикционными полномочиями. Поэтому процессуальные нормы призваны оказывать содействие в реализации прав и обязанностей субъектов правоотношений, которые не могут самостоятельно продолжать взаимодействие в силу имеющихся разногласий и обращающихся для их устранения к помощи уполномоченного на то юрисдикционного органа. С тем, чтобы такой орган пришел к правильному, обоснованному, справедливому выводу, процессуальными нормами закрепляется порядок деятельности самого органа и заинтересованных в исходе дела спорящих субъектов.

Таким образом, процессуальными нормами регламентируется порядок деятельности субъектов в конфликтных ситуациях с обязательным участием посредника, наделенного властными, в том числе юрисдикционными полномочиями. Следовательно, и процессуальные правоотношения – это отношения конфликтующих субъектов, обратившихся к уполномоченному органу для его урегулирования или принудительного разрешения. Например, пенсионер считает, что выплачиваемая ему пенсия не была своевременно перерасчитана, а произведенный перерасчет не соответствует тем документам, которые он представил. Он пробовал доказать

[57] См., например: *Право* социального обеспечения. С. 67.

обоснованность своих притязаний, но органы пенсионного обеспечения отказывались удовлетворить его требования. Руководствуясь п. 7 ст. 18 Закона о трудовых пенсиях, он обращается в суд, решение которого будет обязательным как для него, так и для органа пенсионного обеспечения.

Процедурные нормы, выполняя служебную роль, преследуют иную цель и регламентируют порядок деятельности субъектов в нормальных, бесконфликтных ситуациях. Они, посредством регламентации порядка деятельности участников правоотношений, способствуют правильному применению нормы материального права. Например, установлен порядок и сроки обращения за назначением пенсии, порядок ее перерасчета и индексации, выплаты и доставки. Это делается для того, чтобы обеспечить человека той пенсией, право на которую он «заслужил», не допустить нарушения данного права и одновременно предупредить незаконное получение пенсии. Поэтому, в отличие от процессуальных, процедурные правоотношения являются *регулятивными, а не правоохранительными.* Кроме того, процессуальные правоотношения, как правило, вытекают, являются следствием аномального развития отношений материальных, а процедурные предшествуют, сопутствуют последним. Однако наличие процессуальных пенсионных правоотношений не является доказательством того, что они закрепляются нормами Пенсионного права. Далеко не каждой общности материально-правовых норм при возникновении препятствий в ходе их реализации требуется соответственная процессуальная форма, создание уникальных органов и юридических процедур; убедительным тому является нормотворческая практика. Например, трудовые споры индивидуального характера разрешаются в «рамках» гражданского судопроизводства, нормами этого же процессуального права рассматриваются дела, вытекающие из административных правонарушений. Законодатель не создал специального блока юридических норм по урегулированию разногласий между субъектами пенсионных правоотношений, «приспособив» для этой цели нормы гражданского и административного процессов, поэтому такие отношения в материально-правовом смысле – пенсионные, в процессуальном – административно-правовые или гражданско-правовые.

При характеристике непосредственных пенсионных правоотношений мы отмечали, что они не относятся к отношениям, основанным на власти и подчинении, и не являются отношениями равенства сторон. В процессуальных правоотношениях заинтересованные в исходе разбирательства лица подчиняются власти юрисдикционного органа и равны в возможностях доказывания или оспаривания правопритязаний. В процедурных правоотношениях заявитель (претендент права на пенсию) или пенсионер в большей степени являются субъектом обязанностей, а орган – управомоченным, но они так

же, как и непосредственные пенсионные правоотношения, не являются отношениями, в которых бы один субъект был подчинен другому формально. Но на практике лицо, претендующее на пенсию, или пенсионер, в силу своей обязанности доказывания обоснованности соответствующих притязаний, становятся подчиненными требованиям установленной процедуры и через ее опосредование – органу пенсионного обеспечения.

Поэтому, классифицируя пенсионные правоотношения под рассматриваемым углом зрения, необходимо иметь в виду, что закон предусматривает два способа разрешения возникших между сторонами пенсионных правоотношений разногласий (споров, конфликтов), которые они не сумели урегулировать самостоятельно без вмешательства третьего лица. Несогласный с решением органа пенсионного обеспечения гражданин вправе, во-первых, обжаловать действия этого органа в вышестоящую инстанцию, ведающую вопросами пенсионного обеспечения и, во-вторых, подать заявление в суд по месту своего жительства или нахождения органа, с решением которого он не согласен. В первом случае решение конфликта считается внутриведомственным вопросом, и поэтому регламентируется нормами административного процесса, а во-вторых, конфликт разрешается с помощью норм гражданского процессуального права. Отсюда с точки зрения природы юридических норм, закрепляющих взаимоотношения субъектов отношений по пенсионному обеспечению, эти отношения на настоящий момент не содержат в своем составе такого элемента, как процессуальные правоотношения, так как законодатель не счел нужным формирование специального процессуального механизма для разрешения споров в сфере пенсионного обеспечения.

Таким образом, специфика юридической природы норм пенсионного права порождает не три, как это принято считать, группы правоотношений, а лишь две, поскольку процессуальные правоотношения, возникающие на основании разногласий сторон, не регламентируются каким-то особым видом процессуальных норм пенсионного права, а регулируются нормами административного и гражданского процессов. Это значит, что каких-то специальных, особых процессуальных правоотношений нормы пенсионного права не создают, а неизбежные конфликты, разногласия и споры их сторон регламентируются нормами других процессуальных отраслей. Такой подход законодателя вполне целесообразен и выделение специальных пенсионных процессуальных правоотношений возможно лишь с точки зрения целесообразности, на уровне особого гражданско-правового судебного процесса, т.е. с учетом специфики непосредственных пенсионных правоотношений.

2. Особенная часть пенсионного права

2.1. Пенсии по возрасту

Юридические нормы, регулирующие и закрепляющие основания, условия, размеры, порядок установления пенсий по возрасту, занимают центральное место в системе пенсионного права России и образуют один из его важнейших центральных институтов. Его доминирующее положение в этой системе объясняется, во-первых, тем, что наибольшее число пенсионеров в нашей стране являются пенсионерами по возрасту. Даже на обыденном уровне слово «пенсионер» в большинстве своем ассоциируется именно с этим видом пенсионного обеспечения. Во-вторых, его юридической ролью, состоящей в том, что нормы данного института оказывают непосредственное влияние на формирование отдельных элементов механизма правового регулирования иных видов пенсий.

Однако роль ведущего института пенсионного права совокупность соответствующих юридических норм с исторической точки зрения получила сравнительно недавно. Длительное время они входили составной частью в институт пенсий за выслугу лет (на досоциалистическом этапе развития права социального обеспечения), а в первые годы советской власти фактически являлись одной из причин, обусловливающих право на пенсию по инвалидности. В конце 20-х – начале 30-х гг. минувшего столетия пенсии по возрасту законодательно были выделены в качестве самостоятельного вида, а уже Законом СССР 1956 г. поставлены на первое место в числе других видов пенсионного обеспечения.

Для любого вида пенсий существует лишь *одно основание* права на их получение, а условий может быть несколько. Таким основанием является *достижение гражданином установленного законом возраста* – иных оснований для возникновения субъективного права на данный вид пенсий не существовало и не существует на настоящий момент. Требования к возрасту дифференцированы и подразделяются на три группы:

– установленные в качестве общего правила;

– пониженные;

– повышенные.

Понижение или повышение требований к возрасту осуществляется относительно возраста общеустановленного, т.е. законодатель либо снижает, либо повышает возрастную «планку» выхода на пенсию, руководствуясь при этом, как правило, причинами объективного характера. Эти причины в основном приводят к преждевременному старению организма человека, что и принимается во внимание законодателем при установлении возраста выхода на пенсию.

Согласно общему правилу пенсия по возрасту устанавливается при достижении 60–55-летнего (мужчинам и женщинам соответственно) возраста. Эта норма существует уже длительное время и пока остается неизменной, несмотря на неоднократные попытки повысить возрастной ценз «выхода» на пенсию. Такие попытки объясняют либо опытом развития зарубежных стран, либо финансовой несостоятельностью бюджета ПФР, который не в состоянии «справиться» с так называемой тенденцией старения населения. Однако, полагаем, что повышение общеустановленного пенсионного возраста будет разумным и возможным только тогда, когда в нашем государстве будут созданы условия для увеличения средней продолжительности жизни и когда действительно среднестатистический гражданин России будет жить значительно дольше того возраста, в который у него возникает право на пенсию на общих основаниях.

Закрепленное законом право граждан на пенсию в более раннем возрасте, т.е. с понижением требования к общеустановленному, традиционно именовалось «льготной пенсией по старости». Естественно, что этот термин не полной мере соответствовал смыслу и содержанию понятия «льгота», поэтому он был заменен термином «досрочная пенсия по старости». А что изменилось? Буквально и одновременно некорректно, по меньшей мере, признавать стариками людей в возрасте 40–50 лет. Кроме того, из этимологии данного термина, закрепленного законодателем, следует, что лицо, работающее во вредных или опасных условиях труда, не доживет до этого периода жизни, которого он мог бы достичь, если бы не аномальные производственные факторы. Считаем более правильным не создавать искусственной терминологии, а изложить смысл такого субъективного права в более простой и доступной формулировке: «тот, кто работает, служит в аномальных условиях труда, имеет право на пенсию в более раннем, чем все иные, возрасте».

Пониженные требования к возрасту обусловливаются следующими объективными факторами:

1. *Вредный и (или) опасный производственный фактор*, т.е. условия труда, в которых протекала трудовая деятельность человека (работа в химической промышленности, в шахтах, рудниках, геологических партиях и экспедициях, на флоте рыбной промышленности, на работах с осужденными, работа в качестве профессиональных спасателей и т.п.). Исчерпывающий перечень такого рода работ и профессий содержится в ст. 28 Закона о трудовых пенсиях. При этом надо обратить особое внимание на то, что указанный перечень уточняется, конкретизируется в специальных *Списках работ, профессий, должностей, специальностей и учреждений*, которые утверждаются Правительством РФ. Стало быть, право на пен-

сию в пониженном, по сравнению с общеустановленным, возрасте ставится в зависимость от того, включена или нет определенная профессия, должность, специальность в соответствующие Списки, в связи с чем с некоторыми из них следует ознакомиться специально[58]. При изучении указанных Списков следует иметь в виду, что содержащаяся в них информация о видах работ, профессий и должностей в процессе правоприменительной деятельности не подлежит расширительному толкованию и не допускает произвольного отождествления реальных условий труда, в которых работал гражданин, с теми, которые закреплены нормативно. Это означает, что если гражданин работал по профессии, должности или специальности, не предусмотренной Списками, права на пенсионирование ранее общеустановленного возраста у него не возникает.

Рассматриваемый фактор можно именовать производственным и он является ведущим в числе других, т.е. основное число лиц, пользующихся правом на досрочную пенсию по возрасту, составляют те, чья трудовая деятельность связана с неблагоприятными для здоровья человека условиями труда. Эти условия, в зависимости от их отрицательного воздействия на организм человека, принимаются во внимание законодателем, который дифференцирует возрастной ценз выхода на пенсию по принципу: чем вреднее и опаснее производственный фактор, тем ниже возрастная планка, в соответствии с которой у человека возникает право на пенсию. По сложившейся традиции закон закрепляет ряд пониженных, по сравнению с общеустановленной нормой, возрастных планок: 5–10 и даже 20 лет. Конечно, такие «пятилетки» не в полной мере отражают степень вредности конкретных условий труда отдельных работников, но, по-видимому, другого более рационального и одновременно адекватного способа учета степени негативности производства пока не существует.

Вместе с тем законодатель учитывает *продолжительность* воздействия вредных и опасных факторов производства двумя способами. Первый из них основан на вполне объяснимом и понятном правиле: чем опаснее с точки зрения влияния на здоровье человека условия труда, тем в более раннем возрасте у него возникает право на пенсию. Так, на 10 лет сокращается возраст, с которого у субъекта возникает право на пенсию, если он (она) отработал (а) не менее 10 лет или 7 лет и 6 месяцев (мужчина и

---

[58] См.: Постановление Правительства РФ от 18 июля 2002 г. № 537 «О списках производств, работ, профессий и должностей, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со ст. 27 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и об утверждении Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости работникам летного состава гражданской авиации в соответствии со ст. 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2002. № 29. Ст. 2975.

женщина соответственно) на подземных работах, работах с вредными условиями труда или в горячих цехах (Список № 1). Работа в иных, менее вредных и опасных условиях снижает требование к возрасту на 5 лет, перечень таких работ содержится в Списке № 2, составленном по аналогичной со Списком № 1 схеме[59]. Такие работы отнесены законодателем к категории работ с *тяжелыми условиями труда*. Работа в этих условиях оказывает меньшее отрицательное воздействие на организм человека, в связи с чем право на досрочную пенсию возникает при более длительном стаже работы: для мужчин – не менее 12 лет и 6 месяцев, а для женщин – не менее 10 лет[60].

Снижается требование к общеустановленному возрасту на 5 лет, кроме перечня, содержащегося в Списках № 1 и 2, и при выполнении других видов работ, где на организм человека воздействуют так называемые *профессиональные вредности*, как-то:

– постоянная *напряженность* (водитель городского пассажирского транспорта);

– *интенсивность трудовых операций* (многостаночное обслуживание в текстильной промышленности);

– *дискомфортность труда* (геологические партии, экспедиции);

– *повышенная физическая нагрузка* (погрузочно-разгрузочные работы докеров) и т.д.

В обычных условиях такие работы (подъем или переноска тяжестей, вождение автомобиля и т.д.) отрицательного воздействия на состояние здоровья человека не оказывают, в отличие от работ, указанных в Списках № 1 и 2. Но в тех случаях, когда эта работа становится профессией человека, когда он выполняет их длительное время, ежедневно, они приводят, как правило, к негативным последствиям, в том числе влияющим на продолжительность жизни. Поэтому они принимаются во внимание законодателем при установлении права на досрочную пенсию по возрасту в целом так же, как и для установления права на пенсию лиц, занятых на работах по Списку № 2.

---

[59] См.: Постановление Кабинета Министров СССР от 26 января 1991 г. № 10 «Об утверждении Списков производств, работ, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение» // Сборник нормативных актов по пенсионному обеспечению. М., 1992.

[60] Конечно, деление работ, относящихся к категории «вредных» или «тяжелых», с точки зрения употребляемой терминологии достаточно условно и используется, главным образом, для упрощения деятельности органов пенсионного обеспечения. Если работа является тяжелой, то она вредна для человека, а если она оказывает вредное воздействие на здоровье, то не может быть отнесена к категории нормальной производственной деятельности, является тяжелой для выполнения.

Перечень профессий, работа по которым дает право на досрочную пенсию по возрасту, достаточно велик, и поэтому нет особой необходимости помнить его в полном объеме. Здесь целесообразнее обратить внимание на наиболее типичные и распространенные профессии:

– работа женщин в текстильной промышленности с повышенной интенсивностью труда;

– работа на лесоповале и лесозаготовках в качестве рабочих и мастеров;

– работа женщин в качестве трактористов-машинистов в сельском хозяйстве;

– работа водителей общественного транспорта на *регулярных городских* пассажирских маршрутах;

– диспетчерская работа на воздушном транспорте и т.д.

При этом надо иметь в виду следующее: если для работ, указанных в Списках № 2, установлены единые требования к лицам, их выполнявшим и претендующим на право на досрочную пенсию, то для иных профессий эти требования дифференцируются посредством ряда уточнений (мастер, гребнечесальщица, водитель транспортного средства, диспетчер, инженер по непосредственному обслуживанию воздушных лайнеров, профессиональный спасатель, работа с осужденными в местах лишения свободы и т.д.). Эти уточнения проявляются либо в продолжительности работы по данным профессиям (10, 12 лет и 6 месяцев, 15, 20, 25 лет), либо к тому, что для одних профессий устанавливается дополнительное требование к наличию страхового стажа определенной продолжительности, а для других такого дополнительного требования не предусматривается. Например, работа с осужденными в учреждениях исполнения наказания дает право на досрочную пенсию (мужчины – в 55 лет, женщины – 50 лет) при двух условиях: наличие 15- и 10-летнего специального стажа (мужчины и женщины соответственно) и страхового стажа продолжительностью 30 и 25 лет соответственно половой принадлежности работника. Работа в качестве профессионального спасателя снижает требование к возрасту мужчин на 20, а женщин на 15 лет лишь при одном условии – такая работа должна выполняться на протяжении не менее 15 лет, независимо от наличия или отсутствия страхового стажа и, как следствие, его продолжительности. Вариации к требованию наличия или отсутствия страхового стажа и его продолжительности применительно к различным профессиям различны и с ними следует ознакомиться, изучив содержание ст. 27 Закона о трудовых пенсиях.

Особо отметим, что в настоящее время к числу досрочных пенсий по принципу принадлежности субъекта права на пенсию по профессиональному признаку отнесены также четыре категории работников, которые

длительное время относились к числу лиц, имеющих право на пенсию за выслугу лет, – это ряд профессий в гражданской авиации, педагогическая, творческая деятельность, работа по охране здоровья населения. Для социалистического этапа развития нашего государства такая позиция законодателя была вполне логичной, поскольку авиация, здравоохранение и просвещение, культура находились в исключительном ведении государства, а соответствующие работники служили непосредственно интересам государства. В настоящее время, как известно, многие школы, дошкольные учреждения и учреждения здравоохранения, различные авиакомпании находятся в частной или совместной собственности, в связи с чем работники этих организаций быть отнесены к категории служащих государству не могут. Поэтому во избежание деформации принципа «пенсии за выслугу лет – государственным служащим» соответствующие профессии были отнесены в 2001 г. к категории работ, длительное выполнение которых дает право на досрочную пенсию по возрасту.

Однако в полной мере с такой позицией законодателя согласиться трудно по двум причинам. Во-первых, для большинства работников указанных профессий (учитель, врач, летчик и т.д.) право на пенсию устанавливается вне зависимости от достижения возраста. Это право обусловливается лишь фактом длительной работы по названным профессиям (20, 25, 30 лет). Другим словами, основанием права на пенсию для них является не достижение определенного возраста, а специальный стаж работы установленной продолжительности. Во-вторых, большинство школ, больниц, поликлиник, детских дошкольных учреждений имеют статус государственных или муниципальных, поэтому работа в них по определенным профессиям есть не что иное, как непосредственное служение государственным интересам. Этот факт подтверждался самим законодателем, который первоначально при принятии Закона о трудовых пенсиях прямо установил, что право на такую пенсию возникает только у тех, к примеру врачей или учителей, которые работают в государственных или муниципальных учреждениях[61]. Стало быть, такая работа осу-

[61] Постановлением Конституционного Суда РФ от 3 июня 2004 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28, пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" в связи с запросами Государственной Думы Астраханской области, Верховного Суда Удмуртской Республики, Биробиджанского городского суда Еврейской автономной области, Елецкого городского суда Липецкой области, Левобережного, Октябрьского и Советского районных судов города Липецка, а также жалобами ряда граждан» признано, что в специальный стаж, дающий право на досрочную пенсию по возрасту, должны включаться также периоды работы в организациях здравоохранения, образования, театрально-зрелищных организациях, *не имеющих статус государственных и муниципальных.*

ществляется в общегосударственных интересах и должна быть компенсирована прежде всего государственной пенсией за выслугу лет, так как она не обусловлена требованием к достижению определенного возраста. Следовательно, те работники учреждений образования и здравоохранения, а также творческие работники театров и других театрально-зрелищных организаций, которые трудились не на государственный, а на частный интерес, по существующей в законодательстве классификации должны приобретать право на трудовую (страховую) пенсию. Государство в последнем случае должно им гарантировать: а) субъективное право на пенсию и б) определенный пороговый размер пенсии, например по аналогии с минимальным размером оплаты труда.

Другой способ учета продолжительности отрицательного воздействия на организма человека производственного фактора состоит в том, что законодатель, в отличие от рассмотренного выше, закрепляет возможность снижения общеустановленного (60 и 55 лет) возраста «выхода» на пенсию по соответствующим категориям работ и профессий не в строго определенном возрасте (55, 50, 45 лет), а *индивидуально*, с учетом конкретной продолжительности выполнения такой работы данным лицом. Этот способ учета производственного фактора производен от первого, поскольку для таких работников право на досрочную пенсию ставится в зависимость от установленной продолжительности специального стажа по соответствующим категориям работ и профессий.

Для снижения требований к возрасту устанавливается общее обязательное условие: человек должен отработать во вредных или опасных условиях труда *не менее половины* того стажа, который необходим для возникновения права на досрочную пенсию. Например, мужчина, по общему правилу, если он занят на работах в горячих цехах, должен отработать в этих условиях не менее 10 лет. Однако если он по каким-то причинам этот стаж не сумел или не успел выработать, но законодатель, тем не менее, учитывает, что его трудовая деятельность протекала в неблагоприятных для здоровья человека условиях и, безусловно, отразилась на продолжительности его жизни. Одновременно законодатель также принимает во внимание, что профессиональная вредность начинает сказываться не сразу, не при эпизодическом воздействии, а по истечении определенного периода труда в таких условиях. Поэтому, начиная с Закона о государственных пенсиях 1990 г., было закреплено следующее правило: если человек не имеет полного специального стажа, но, тем не менее, отработал во вредных и опасных условиях не менее половины (50%) этого стажа, то у него все-таки возникает право на досрочную пенсию *пропорционально имеющейся продолжительности специального стажа* и ставится в зависимость:

а) от степени отрицательного воздействия на организм человека;

б) от половой принадлежности (мужчина или женщина).

Наибольшую вредность представляют работы, содержащиеся в Списке № 1, мужчине в таких условиях необходимо отработать не менее 5 лет, что составляет половину специального стажа (10 лет), для установления ему пенсии в возрасте 50 лет.

Снижение требований к возрасту выхода на пенсию – это своеобразная компенсация вредоносного производственного фактора. Поэтому чем вреднее и опаснее для жизни и здоровья человека условия труда, тем в более раннем возрасте у него возникает право на пенсию. Так как наибольшее негативное воздействие оказывают условия труда на работах, в профессиях и должностях, закрепленные в Списке № 1, то у соответствующих работников право на пенсию возникает на 10 лет ранее общеустановленного возраста при условии, что они по общему правилу были заняты на таких работах не менее 80% установленной для них продолжительности рабочего времени.

Чтобы отразить в деле пенсионного обеспечения по возрасту особенности труда тех лиц, которые по различным причинам не выработали полного стажа работы в таких условиях, но, тем не менее, проработали в них не менее половины этого стажа, законодатель закрепил следующее правило: *каждый год работы снижает требования к общеустановленному возрасту* (независимо от пола обращающегося за пенсией человека) *на 1 год*.

Для наглядности приведем такой пример. Машинист угольного комбайна отработал в шахте 7 лет. Права на пенсию в возрасте 50 лет у него не возникает, так как его стаж не составляет 10 и более лет. Но, учитывая достаточно длительное воздействие отрицательного производственного фактора, закон все же предоставляет ему право на досрочную пенсию со снижением требований к общеустановленному возрасту (60 лет для мужчин) на 7 лет пропорционально имеющемуся специальному стажу. Поэтому право на пенсию у такого работника возникает не в возрасте 50 лет, а по достижении им 53-летнего возраста, т.е. на 7 лет ранее общеустановленного возраста, т.е. позднее на три года по отношению к возрасту лиц, отработавших в таких условиях 10 и более лет. Эти правила закреплены в пп. 1 п. 1 ст. 27 Закона о трудовых пенсиях, при ознакомлении с которыми следует обратить особое внимание на то, что требование к возрасту снижается пропорционально к каждому полному году такой работы. Поэтому если гражданин отработал по указанной в Списке профессии, должности менее 12 месяцев, такая работа подлежит включению в общий страховой, а не в специальный стаж.

Аналогичное по своей сущности, но несколько иное по содержанию правило установлено для учета продолжительности специального стажа работы лиц, занятых на работах, указанных в Списке № 2. Работы, указанные в этом Списке, менее вредны для организма человека, их длительное выполнение также сказывается негативно на состоянии здоровья и сокращают продолжительность жизни. В указанных случаях *каждые 2 года и 6 месяцев для мужчин и 2 года для женщин специального стажа снижают требования к общеустановленному возрасту на 1 год (при условии, что у лица имеется не менее половины требуемого специального стажа).*

2. Природно-климатические условия. Фактор природно-климатических условий является следующим по своей значимости и по широте охвата нуждающихся, которым снижаются требования к возрасту «выхода» на пенсию, и, следовательно, предоставляется право на досрочную пенсию по возрасту. В отличие от первого, т.е. вредного и опасного производственного и профессионального фактора, природно-климатические условия предопределяют право на досрочную пенсию не только для тех, кто *работает* в организациях, расположенных в соответствующих местностях, но и тех граждан, которые в таких условиях *проживают*. В настоящее время речь идет исключительно о районах Крайнего Севера и местностях, к ним приравненных, тогда как в период существования Советского Союза аналогичное право предоставлялось и другим лицам. Известно, что условия жизни и труда на Севере в целом не только малоблагоприятны для здоровья человека, но и оказывают вредоносное воздействие на его организм в силу отрицательных температур, длительного отсутствия солнечных лучей, отсутствия должной инфраструктуры, отдаленности от постоянного места жительства и т.п. Согласно законодательству, в первую очередь трудовому[62], вся территория Севера России делится на две категории:

– районы Крайнего Севера с наиболее неблагоприятными для проживания и труда условиями;

– иные территории Севера с климатом, влияющим менее значительно на здоровье человека.

При этом следует иметь в виду, что в отличие от льгот, предусмотренных законодательством о труде, пенсионное право не выделяет в особую категорию наиболее отдаленные местности Крайнего Севера (например, острова Северного Ледовитого океана), т.е. ограничивается двух, а не трехчленной градацией соответствующих местностей для формирования пенсионного статуса лиц, работающих и проживающих на Севере.

---

[62] Закон РФ от 19 февраля 1993 г. «О государственных гарантиях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

Несмотря на то что законодательство распространяет свое действие как на работающих, так и не проживающих на Севере граждан, в деле пенсионного обеспечения главное внимание уделяется первой категории лиц, т.е. работающим (работавшим и отработавшим установленный период времени) гражданам, да и в количественном отношении число таких лиц значительно превышает число тех, кому право на досрочную пенсию устанавливается в связи с фактом проживания на Севере. Влияние факта работы в указанных местностях в настоящее время прослеживается также в размерах фиксированного элемента трудовой (страховой) пенсии по возрасту.

Согласно двухчленной градации территорий Крайнего Севера тем гражданам, которые отработали в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера не менее 15 лет, как мужчины, так и женщины, а тем лицам, также вне зависимости от пола человека, которые отработали в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, не менее 20 лет[63], право на пенсию устанавливается на 5 лет ранее общего пенсионного возраста, т.е. у мужчин в возрасте 55, а у женщин – 50 лет. Следует обратить внимание, что в данном случае законодатель, в отличие от степени вредности производственного фактора, не дифференцирует условия пенсионного обеспечения по полу граждан, если они работают в равных природно-климатических условиях, а степень отрицательного воздействия климата находит свое отражение лишь в требовании к специальному трудовому стажу, т.е. на Крайнем Севере надо отработать не менее 15, а в местностях, к нему приравненных, – не менее 20 лет. Таким образом, ведущим условием возникновения права на досрочную пенсию жителям Крайнего Севера является факт их длительной (15- и 20-летней) работы в соответствующих природно-климатических условиях. Но этим требованием закон не ограничивается. Право на пенсию работающих северян обусловливается дополнительным требованием – наличием 20-летнего *страхового стажа* работников организаций, расположенных в районах Крайнего Севера, и 25 – страхового стажа тем, кто работает в местностях, приравненных к этим районам. Конечно, такое требование вытекает из смысла законодательства о трудовых пенсиях, ибо субъектом права на их получение является *застрахованное* лицо. Но одновременно считать такое условие социально справедливым вряд ли возможно, поскольку работник, отработавший установленную продолжительность времени в неблагоприятных условиях труда, не в состоянии повлиять на добросовестность исполнения работодателем обязанности по уплате

[63] В обоих случаях речь идет не о рабочих, а о *календарных* годах.

страховых взносов в ПФР, в связи с чем реализация субъективного права на досрочную пенсию наталкивается на непреодолимое для его возможностей препятствие, чего, в принципе, не должно быть.

Усугубляется данная ситуация еще и тем, что обязанность по сбору доказательств правопритязания на пенсию лежит на заинтересованном в ее получении работнике, а он объективно лишен возможности их истребования, поскольку, несмотря на то, что обязательное социальное страхование является существенным условием трудового договора, отчет о выполнении этой обязанности работодатель несет перед ПФР и налоговыми органами, а не перед работником. Получается тот же «замкнутый круг», который имеет место в настоящее время с работниками ликвидированных организаций; архивные данные либо отсутствуют, либо в них имеются требующие уточнений сведения, получить которые практически невозможно, в связи с чем субъективное право на пенсию остается нереализованным.

Рассматривая вопрос о праве на досрочную пенсию в связи с работой на Севере, следует иметь в виду аналогичное с производственным фактором правило. Если гражданин отработал не менее половины того периода времени, которое является условием для возникновения права на досрочную пенсию, но, тем не менее, не имеет 15- или 20-летнего специального трудового стажа, то у него также возникает право на досрочную пенсию, пропорционально выработанному специальному стажу. Пропорция здесь такова: за каждый полный календарный год работы на Севере (подчеркиваем полный, календарный, а не рабочий) требования к общеустановленному возрасту снижаются на 4 месяца. Например, работник имеет 10-летний стаж работы на Севере. Права на досрочную пенсию со снижением требования к возрасту на 5 лет у него не возникает. Но, тем не менее, у него имеется право на пенсию в более позднем, чем у мужчин 55-ти, а у женщин – 50-летнем возрасте. Десятилетний трудовой стаж обусловливает его право на снижение возраста на 40 месяцев, т.е. на 3 года и 4 месяца. Поэтому если за пенсией обращается мужчина, его право на досрочную пенсию возникает по достижении возраста 56 лет и восьми месяцев, а соответствующее право у женщины возникнет в возрасте 51 года и 8 месяцев. Таким образом, это право является также субъективным правом на досрочную пенсию, так как оно возникает ранее общеустановленного пенсионного возраста, но в более позднем возрасте в отличие от тех, кто отработал на Севере не менее 15 или 20 лет.

Досрочная пенсия по возрасту в связи с суровыми природно-климатическими условиями установлена также некоторыми категориями граждан, проживающими на Крайнем Севере, вне связи с их работой. Но, констатируя этот факт, надо иметь в виду, что такое право предусмотре-

но исключительно для коренных малочисленных народов Севера (эвенки, нанайцы, селькупы и т.д.), в связи с чем условием права на пенсию является *национальная (этническая) принадлежность* гражданина, а факт его проживания на Севере условием для возникновения субъективного права на пенсию формально не является. Поэтому, к примеру, селькуп имеет право на досрочную пенсию не зависимо от того, где он проживает: на юге или в районе Крайнего Севера России. Конечно, большинство граждан этих национальностей проживает на Севере, что и служит основанием отнесения соответствующего условия (опосредованно через национальную принадлежность) к числу правообразующих факторов досрочного пенсионирования по возрасту.

И еще на одно обстоятельство следует обратить внимание при изучении рассматриваемого вопроса. Досрочная пенсия по возрасту малочисленным народам Севера устанавливается вне связи с их трудовой деятельностью, поэтому указанная разновидность пенсии по возрасту является не трудовой (страховой), а государственной, а именно – социальной. Право на ее получение возникает, как указано в п. 1 ст. 11 Закона о государственном пенсионном обеспечении, при условии, что эти граждане не имеют права на пенсию трудовую, к примеру из-за отсутствия необходимого трудового или страхового стажа, а также на иные виды государственных пенсий в качестве, например, военнослужащего, ликвидатора последствия Чернобыльской катастрофы и т.д. Конечно, наличие такой нормы обусловлено заботой государства о сохранении национальных меньшинств Севера посредством предоставления или специальных гарантий в сфере пенсионного обеспечения. Но одновременно ее существование представляется излишним, поскольку эти народности, наряду со всеми лицами, проживающими на территории нашей страны (ст. 3 Закона о трудовых пенсиях и ст. 2 Закона о государственном пенсионном обеспечении), наделены *равным* правом на любой вид и разновидность пенсионного обеспечения при наличии соответствующих оснований и условий.

3. *Медико-биологические и социально-функциональные факторы.* Третий и последний фактор, с учетом которого законодатель снижает требование к общеустановленному пенсионному возрасту, является *комбинированным*, поскольку сочетает в себе различные жизненные обстоятельства, с которыми закон связывает возникновение субъективного права на пенсию по возрасту: это и физиологические особенности организма человека, точнее даже дефекты, отклонения от нормального состояния, социальное значение деторождения, негативное техногенное и радиационное воздействие, наличие военной травмы, работа на Крайнем Севере и

т.п. В литературе[64] этот фактор связывается с личностью гражданина, но такая его характеристика не совсем точна. Когда речь идет о личности человека, то, во всяком случае, его физиологические изъяны, состояние здоровья особо во внимание не принимаются. Безусловно, в данном случае учитываются личные заслуги и достижения человека, их социальная значимость, но они также принимаются во внимание при установлении права на иные виды и разновидности пенсионного обеспечения. Кроме того, надо иметь в виду, что любое из оснований и условий, формирующих пенсионный статус гражданина, так или иначе, связано с его личностными качествами, а если учесть, что большинство пенсий зарабатывается или заслуживается личным трудом человека, то любой из правообразующих фактов пенсионного обеспечения может и должен быть отнесен к личности человека, его социальной роли.

Этот фактор нормативно закреплен в ст. 28 Закона о трудовых пенсиях (пп. 1–5) и в ст. 10 Закона о государственном пенсионном обеспечении. Из содержания указанных статей следует, что в основе снижения требования к возрасту положено два различных по своей сущности обстоятельства: 1) физиологические аномалии организма человека, дефекты в состоянии его здоровья; 2) выполненная человеком в прошлом социальная функция определенного значения, т.е. не любое общественно значимое поведение, а вычлененное из числа других в силу того, что соответствующая социальная роль приводит к преждевременному старению человека и не была должным образом скомпенсированной на момент ее осуществления.

Согласно первому из названных оснований права на досрочную пенсию имеют две категории граждан в соответствии с *медико-биологическими критериями*, к которым относятся:

– инвалидность;

– заболевание гипофизарным нанизмом (лилипуты) и карликовость.

Изучая данный вопрос, следует учитывать, что любое лицо, признанное инвалидом, имеет право на пенсию соответствующего вида, но далеко не каждый инвалид вправе претендовать на досрочную пенсию по возрасту. Таким правом обладают лишь три категории инвалидов:

– по зрению I группы инвалидности (ранее – III степени ограничения трудоспособности);

– вследствие военной травмы, т.е. из-за ранения, контузии, увечья, полученных при осуществлении обязанностей по военной службе (любой степени ограничения трудоспособности);

---

[64] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 243.

– вследствие радиационных и техногенных катастроф любой степени ограничения трудоспособности.

Планка пенсионного возраста перечисленных категорий инвалидов различна и снижается от общеустановленного возраста на 5, 10 и 15 лет. Так, для инвалидов по зрению установлено максимальное снижение требования к пенсионному возрасту 50–45 лет (мужчины и женщины соответственно), для военнослужащих возраст сокращен на 5 лет, а для лиц, пострадавших от радиационного воздействия, возраст «выхода» на пенсию дифференцируется и колеблется от 5 до 10 лет от степени зараженности местности, от полученной дозы радиации, факта постоянного или временного пребывания на таких объектах, длительности проживания или работы в зонах радиоактивного заражения. Различны также и условия права на пенсию. В связи с тем, что инвалиды по зрению и вследствие военной травмы наделены правом на трудовую (страховую) пенсию, в качестве условия для ее получения устанавливается требование к наличию и продолжительности страхового стажа, а для инвалидов-чернобыльцев в качестве условия права на досрочное пенсионирование выступает требование к наличию трудового стажа продолжительностью не менее 5 лет.

Знакомясь с законодательством по этому вопросу, необходимо обратить внимание на алогичность позиции законодателя по отношению к перечисленным категориям инвалидов. Инвалиды вследствие военной травмы имеют право на одновременное получение двух пенсий – по инвалидности и по возрасту, а инвалиды по зрению и вследствие радиационных и техногенных катастроф таким правом не наделены. Возникает вопрос: по какой причине? Ведь эти граждане точно так же, как и инвалиды войны, несмотря на состояние здоровья, работают, приносят пользу обществу и в «процессе труда» достигают установленного пониженного законодателем возраста. Поэтому если они законодателем отнесены к одной категории граждан, имеющих право на досрочную пенсию, то должны быть уравнены и в другом праве – праве на одновременное получение двух пенсий.

Второе из рассматриваемых обстоятельств (юридических фактов), в силу которых закон снижает требование к возрасту выхода на пенсию, является *демографическим*, так как в соответствии с ним право на пенсию предоставляется исключительно женщинам-матерям, родившим и воспитавшим детей в количестве, превышающем общестатические показатели.

В качестве общего правила правом на досрочную пенсию в соответствии с названным фактором обладают:

– женщины, *родившие* 5 и более детей и воспитавшие их до 8-летнего возраста;

– один из родителей инвалидов с детства, воспитавший их до достижения возраста 8 лет;

– опекун инвалидов с детства, воспитавший их до достижения возраста 8 лет.

Из содержания нормы закона следует, что право на снижение возраста, помимо прочих условий, связывается с фактом воспитания ребенка. При этом не совсем ясно, что вкладывается в понятие «воспитание», в связи с чем данная норма по содержанию своей диспозиции требует уточнения, конкретизации. Материальное обеспечение, совместное проживание, школьное обучение воспитанием в собственном смысле этого слова не являются. Отсутствие законодательной формулировки данного понятия приводит на практике к проблемам в установлении правомочности притязаний указанных субъектов на досрочную пенсию, и этот пробел нуждается в восполнении именно на законном, а не подзаконном уровне либо пенсионный закон должен содержать соответствующую отсылочную норму.

В отличие от общего правила, матерям (отцам, опекунам) инвалидов с детства право на пенсию не ставится в зависимость от количества таких детей, хотя закон применяет для формирования соответствующего пенсионного статуса множественное, а не единственное число: «матери инвалидов с детства». В такой редакции данная норма может быть истолкована по-разному.

Учитывая важность Крайнего Севера для государства в целом, дискомфортность жизни в этих регионах, закон предоставляет право на досрочную пенсию женщинам, родившим 2 и более детей. Закон не содержит специальной нормы о месторождении детей, но для возникновения соответствующего права у их матери он ставит условие, что она должна *отработать* в районах Крайнего Севера не менее 12 календарных лет, а в местностях, к ним приравненных, не менее 17 календарных лет.

Нетрудно заметить, что рассматриваемый нами комбинированный фактор, лежащий в основе снижения требования возраста выхода на пенсию, объединяет в себе различные, не связанные между собой конкретные жизненные обстоятельства (юридические факты), что неопределенным образом отражается на основании и условиях права на пенсию.

Для всех женщин – матерей, имеющих определенное количество детей, требование к возрасту снижается на пять лет, а при наличии физиологических аномалий организма человека, в зависимости от того, являются ли они врожденными либо приобретены человеком в силу различных причин, возрастная планка выхода на пенсию различна. Возраст, как мы уже выяснили ранее, является *основанием* права на пенсию, поэтому если основания права на пенсию у перечисленных категорий граждан

различны, то и объединение их в одну группу лиц, имеющих в своем правовом положении больше различий, чем идентичности, было бы неправильным.

Из сказанного следует, что действующее пенсионное законодательство, в отличие от мнения ряда ученых, выделяет не три, а четыре фактора, которые влияют на формирование досрочного пенсионного статуса[65]. Следовательно, по степени своей значимости и по охвату круга лиц, имеющих соответствующее право, эти четыре фактора надо расположить в следующей последовательности:

1) производственно-профессиональный;

2) природно-климатический;

3) физиологический и социально-функциональный.

При изучении вопроса о праве на досрочное пенсионирование необходимо иметь в виду, что перечисленные факторы, при стечении определенных жизненных обстоятельств, могут оказывать влияние на формирование пенсионного статуса персонально определенного лица. К примеру, он (она) является инвалидом войны (в том числе и по зрению), длительное время работал во вредных производственных условиях, женщина – мать пятерых взрослых детей и т.д. Иными словами, одно лицо становится управомоченным на право снижения возраста выхода на пенсию в силу одновременного воздействия различных, установленных в законе факторов. При решении этого вопроса, по общему правилу, следует руководствоваться ч. 1 ст. 4 Закона о трудовых пенсиях, согласно которой *«гражданам, имеющим право на одновременное получение трудовых пенсий различных видов... устанавливается одна пенсия по их выбору»*. Редакция

---

[65] Еще раз обращаем внимание на то, что в юридической литературе (М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова), в отличие от действующего законодательства, выделяются льготные и досрочные пенсии по возрасту. Еще раз подчеркнем, что ни ранее используемый в законодательстве термин «льготные пенсии», ни современный – «досрочное право», не только не отвечает этимологии соответствующих терминов, но и: а) не отражают сущность соответствующего права, б) не совсем этичны. Так, нельзя считать льготой то, что государство учитывает объективное старение организма человека в силу различных обстоятельств и тот факт, что он, по общему правилу, опять же объективно, не может сравниться по продолжительности жизни с теми, на кого соответствующие факторы влияния не оказывали. Употребляя термин «досрочные пенсии», законодатель тем самым фиксирует, что такие категории граждан, объективно, *не доживают* до общеустановленного возраста. По нашему мнению, целесообразнее было бы вообще не использовать этой терминологии, а ограничиться, к примеру, такой формулировкой (следующей за ст. 7 Закона о трудовых пенсиях): «право на пенсию отдельных категорий граждан (лиц)». К такому выводу можно прийти даже по той причине, что снижение требования к возрасту выхода на пенсию женщин, по сравнению с мужчинами, законодателем терминологически не фиксируется ни в качестве льготы, ни в качестве «досрочного права». Тем более на общем фоне большей продолжительности жизни женщин по сравнению с мужчинами.

этой статьи, а в первую очередь ее содержание, не может не вызывать нареканий, и, прежде всего, с точки зрения принципа социальной справедливости. Стало быть, управомоченное лицо формально вправе избрать для себя наиболее приемлемый вариант реализации имеющегося у него права на пенсию. Против такой конструкции не может быть возражений. Но, во-первых, право на досрочную пенсию по возрасту (ст. 5 этого Закона) не выделено в качестве *самостоятельного* субъективного права. Во-вторых, пенсионный закон вообще не содержит специальных норм о том, как должен поступать правоприменитель в ситуациях, когда у субъекта возникает право на снижение пенсионного возраста одновременно в силу воздействия различных факторов.

Очевидно, что совокупность влияния этих факторов более отрицательно сказывается на состоянии здоровья и продолжительность жизни человека, поэтому, следуя принципу социальной справедливости, закон должен был предоставить гражданину не только право выбора, но и, по-видимому, право хотя бы на частичное суммирование отдельных правомочий по снижению пенсионного возраста, обусловленных одновременным воздействием различных факторов. Кроме того, это положение должно быть закреплено именно на уровне федерального закона, а не подзаконными актами, тем более инструктивными указаниями ПФР или уполномоченного федерального министерства в области социального обеспечения.

Таким образом, генеральный институт пенсий по возрасту состоит из 2 правовых институтов:

– трудовых (страховых) пенсий по возрасту;

– государственных пенсий по возрасту.

При регулировании так называемых трудовых (страховых) пенсий выделяется субинститут досрочных пенсий по возрасту. Кроме того, формально не обозначенным, но существующим фактически является субинститут трудовых (страховых) пенсий по возрасту при *неполном общем трудовом стаже*. Нормы последнего применяются в тех ситуациях, когда у гражданина существует 5-летний общий трудовой стаж, необходимый ему для назначения пенсии по возрасту на общих основаниях, но все же он определенное время трудился и уплачивал страховые взносы. По ранее действовавшему законодательству у него было право на трудовую (страховую) пенсию, пропорциональную имеющемуся у него стажу. Это право в настоящее время фактически сохранено, но только на период действия положения о конвертации (преобразовании) пенсионных прав.

Наряду с формально не обозначенным субинститутом трудовых (страховых) пенсий по возрасту при неполном общем трудовом стаже

действующим законодательством предусмотрена еще одна их разновидность. Это пенсии с *повышенными* требования к возрасту. Возрастная планка повышается на пять лет по отношению к общеустановленному, т.е. у мужчин право на пенсию возникает по достижении 65, а у женщин 60-летнего возраста. Такая пенсия законодателем отнесена к категории социальных пенсий и устанавливается тем лицам, которые в течение всей жизни не заработали право на трудовую (страховую) пенсию либо на любой вид пенсионирования по системе государственного пенсионного обеспечения. Иными словами, право на получение социальной пенсии по возрасту не обусловлено ни наличием трудового (страхового) стажа, ни фактом пребывания в зонах радиационного заражения, ни службой Отечеству и т.д. Поэтому данный вид пенсионирования можно считать *безусловным правом*, ибо право на пенсию «связывается» лишь с его основанием – достижением установленного возраста. Не колеблет этого вывода закрепленное п. 2 ст. 11 Закона о государственном пенсионном обеспечении о том, что *пенсия не выплачивается в период выполнения оплачиваемой работы.* Следовательно выполнение таких работ не лишает гражданина права на пенсию, а лишь на определенный период приостанавливает ее выплату. При прекращении оплачиваемой работы выплата пенсии возобновляется.

2.2. Пенсии по инвалидности

2.2.1. Понятие и причины инвалидности

Инвалидность – категория многоаспектная, в связи с чем ее исследованием занимаются представители различных наук: медицины, генетики, биологии, социологии, экономики и других отраслей знаний. Значимое место ей отводится в юриспруденции, поскольку нормы многих отраслей права и законодательства (трудового, жилищного, семейного, финансового и др.) закрепляют особенности правового положения граждан, признанных инвалидами, устанавливая для них особый правовой режим в различных сферах жизнедеятельности человека. Особую значимость проблема инвалидности имеет для права социального обеспечения, так как его нормы a priori, по определению предназначены для оказания помощи и содержания со стороны общества и государства нуждающимся гражданам. Инвалидность как состояние психической или физической неполноценности всегда вызывала в нашем обществе чувство особого сострадания к человеку, испытывающему такое состояние. С течением времени эмоциональная оценка постепенно преобразовалось в юридиче-

скую обязанность государства по социальному обеспечению инвалидов, в том числе и в отношении пенсионного обеспечения.

Изучение особенностей пенсионного обеспечения по инвалидности целесообразнее всего начинать с уяснения таких понятий, как «инвалид», «инвалидность», процедура признания лица инвалидом. Эти категории взаимосвязаны и взаимообусловлены, но центральное место в этой триаде занимает понятие «инвалидность», которое одновременно является и их связующим звеном. С тем чтобы признать то или иное лицо инвалидом, показатели его здоровья должны быть определенным образом снижены по отношению к установленным в законодательстве и медицине нормативам. Для выявления этого факта такое лицо должно пройти процедуру освидетельствования, в ходе которого определяется степень расстройства функций организма человека, и если это будет установлено, соответствующий субъект признается официально инвалидом.

В настоящее время легального определения инвалидности в законодательстве не содержится[66]. Однако представление об этой категории можно получить через закрепленное в законодательстве понятие «инвалид»: им признается *лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травмы или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты*[67].

Приведенное определение понятия «инвалид» следует рассматривать в качестве базового, отправного, наиболее общего для характеристики лиц, имеющих врожденные или приобретенные аномалии в психическом или физическом состоянии их организма, дающие право и основания для установления им соответствующего правового статуса. Руководствуясь совокупностью признаков, содержащихся в данном определении, специальные государственные органы определяют показатели здоровья человека, и если они после проведенных лечебных и реабилитационных мероприятий не возвращаются к норме, указанные органы признают человека инвалидом[68]. С этого момента на него распространяется действие

---

[66] Ранее действовавшие нормы права определяли инвалидность как *социальную недостаточность вследствие нарушения здоровья со стабильным расстройством функций организма, приводящую к ограничению жизнедеятельности и необходимости социальной защиты* (п. 1 «Классификаций и временных критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы», утв. Приказом Минздрава РФ № 30 и Постановлением Минтруда РФ № 1 от 29 января 1997 г. // Бюллетень Минтруда РФ. 1997. № 2). В настоящее время указанная норма-дефиниция утратила силу.

[67] См.: ч. 1 ст. 1 Закона о социальной защите инвалидов.

[68] Согласно ст. 7 Закона о социальной защите инвалидов медико-социальная экспертиза – *это определение в установленном порядке потребностей освидетельствуемого лица в*

норм о социальной защите инвалидов в РФ и он может претендовать на получение социальных и медицинских услуг, помощи или полного содержания за счет общественных, а в ряде случаев и обобществленных средств.

Но, анализируя признаки, закрепленные в этом понятии, следует иметь в виду, что для целей пенсионного обеспечения законодатель конкретизирует соответствующее определение посредством уточнения последствий, к которым приводит состояние здоровья человека со стойким расстройством функций его организма. В самом общем виде эти последствия характеризуются как *социальная недостаточность*, т.е. такие последствия, которые ведут к *ограничению жизнедеятельности* человека. В свою очередь, ограничение жизнедеятельности человека определяется в законе и подзаконных актах о социальной защите инвалидов как отклонение от нормы в деятельности человека, свидетельствующее *о полной или частичной утрате им способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью*. Из приведенного определения следует, что для признания лица инвалидом показатели его здоровья должны быть такими, чтобы они приводили к одному из (или совокупности) признаков, которыми характеризуется понятие «ограничение жизнедеятельности». Это может быть ограничение способностей человека к самообслуживанию или к общению с другими лицами, или стойкое снижение заложенных природой возможностей к самоконтролю за собственным поведением, а также данных человеку способностей к занятию трудом и т.д. При этом обращает на себя внимание тот факт, что лишение или снижение способностей (возможностей) заниматься трудовой деятельностью в данном определении поставлено законодателем *на последнее место* в числе тех ограничений функций организма, естественное состояние которых нарушается и, кроме того, не является *единственным* негативным последствием, обязательным и необходимым условием для признания лица инвалидом. Поэтому инвалидом, в силу этого определения, может быть признан не только тот человек, который по состоянию здоровья не может себя обеспечить результатами собственного труда, но и тот, кто, не утратив этой способности (возможности), имеет иные ограничения в жизнедеятельности (например, утратил слух, зрение, имеет расстройство в психике и т.д.).

мерах социальной защиты, включая реабилитацию, на основе оценки ограничений жизнедеятельности, вызванных стойким расстройством функций организма.

В отличие от этого пенсионное законодательство, как современное, так и прежних лет, связывает право на пенсию по инвалидности *исключительно* со способностью человека к занятию трудом. Иначе говоря, если лицо лишается иных способностей или возможностей в силу состояния здоровья, но сохраняет трудоспособность, то право на такой вид пенсий у него не возникает. Наиболее четко эта позиция была закреплена в ч. 1 ст. 18 Закона о государственных пенсиях 1956 г., согласно которой инвалидность фактически и юридически отождествлялась с постоянной или длительной потерей трудоспособности.

Пожалуй, еще более жесткой следует считать в этом плане позицию Закона о государственных пенсиях 1990 г., которая была сформулирована следующим образом: «Инвалидностью считается нарушение здоровья человека со стойким расстройством функций организма, приводящее к полной или значительной потере *профессиональной* трудоспособности или существенным затруднениям в жизни» (ч. 1 ст. 23). Из данного определения следует, что стойкое расстройство функций организма человека служит основанием права на пенсию только тогда, когда им полностью либо существенно (в Законе о государственных пенсиях 1956 г., напомним, употреблялся термин «постоянная», а не «значительная» потеря трудоспособности) утрачивается способность к занятию не любым видом трудовой деятельности, а именно к занятию трудом *профессиональным*[69]. Поэтому если человек не утрачивает в силу болезни профессиональных навыков или, к примеру, он вообще не имел никакой профессиональной подготовки, он формально не мог быть признан инвалидом – субъектом пенсионного права. Конечно, это достаточно абсурдное положение, и оно было исправлено Законом о трудовых пенсиях.

Однако исправление коснулось лишь одного уточнения и не изменило в принципе подхода пенсионного законодательства к определению субъективного права на пенсию по инвалидности. Закон о трудовых пенсиях, по сути, вернулся к определению основания права на пенсию по инвалидности, закрепленному Законом о государственных пенсиях 1956 г., т.е. он исключил из этого основания указание на профессиональную непригодность такого субъекта, сохранив одновременно требование о том, что далеко не каждый человек, таковым признанный, имеет соответствующее субъективное право. Пункт 1 ст. 8 Закона о трудовых пенсиях до

---

[69] Отметим, что при определении одной из трех групп инвалидности в ч. 2 и 3 ст. 23 Закона о государственных пенсиях 1990 г. словосочетание «профессиональная трудоспособность» уточнялась следующей формулировкой: «способность к *регулярному профессиональному труду*», что, на наш взгляд, еще более усугубляло положение инвалидов с точки зрения возможности обладания правом на пенсию.

его изменения в 2009 г. определял, что трудовая пенсия по инвалидности устанавливается в случае наступления инвалидности *при наличии ограничения способности к трудовой деятельности*, определяемой по медицинским показаниям.

На наш взгляд, редакция приведенной выше статьи обоснованно подверглась корректировке как с точки зрения юридической техники, так и с позиций важнейших отправных принципов права социального обеспечения – принципа социальной справедливости и гуманности. Прежде всего, из текста статьи достаточно трудно понять, к какой из составляющих частей права на пенсию законодатель адресовал фразу «по медицинским показаниям». Если в данном случае он имел в виду факт установления инвалидности с точки зрения медицинского обследования организма человека и выявления в нем аномалий, то такой ориентир не может вызывать возражений. Однако если только специалисты в области медицины наделяются правом определять способности инвалида к занятию трудовой деятельностью, то такая ориентация законодателя далеко не всегда соответствует установлению истинной способности человека к труду.

Подтверждает сказанное практика, которая изобилует примерами качественного труда, в том числе и профессионального, инвалидов, которым он, с точки зрения медицинских показаний, не рекомендован или даже запрещен. Делая, таким образом, акцент на нетрудоспособность исключительно по медицинским показателям, законодатель формально затрудняет положение инвалидов, которые в состоянии себя обеспечивать трудом, так как на практике это приводит к ограничению возможностей по их трудоустройству. Полагаем в этой связи, что состояние трудоспособности человека, признанного инвалидом, должно оцениваться не исключительно по медицинским показаниям, а *на их основе* с учетом интересов и потребностей, существующих на рынке труда, где действует в настоящее время принцип свободы трудового договора. Другими словами, если инвалид в состоянии выполнять определенную трудовую функцию, а работодатель в нем, как специалисте, заинтересован, медицинские показания не могут и не должны учитываться. В противном случае анализируемое положение Закона неизбежно входит в противоречие с приводимой государством политикой содействия занятости инвалидов как части мероприятий по их социальной защите.

Очевидно, что ограничение права на пенсию способностью лица заниматься трудовой деятельностью входило в противоречие с законодательством о социальной защите инвалидов, в котором это право является элементом, составной частью системы мер по государственной помощи и содержанию тех граждан, которые в силу физиологических дефектов организма лишены возможности полноценного существования. Закон о со-

циальной защите инвалидов в РФ устанавливает соответствующий статус не только тем, кто по состоянию здоровья не может трудиться либо может осуществлять трудовую деятельность в определенных условиях. Такой статус устанавливается любому лицу, имеющему отклонения от нормы деятельности человека, выражающиеся, как уже отмечалось, в ограничении его способности осуществлять иные функции – самостоятельно передвигаться, ориентироваться, обучаться и т.д. Стало быть, если в ходе медицинского освидетельствования эти отклонения были выявлены, то соответствующий субъект признается инвалидом и на него распространяется весь комплекс мер по специальной защите инвалидов, которая определяется как «система гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в общественной жизни»[70].

Пенсионное обеспечение, согласно п. 2 ст. 7 Конституции РФ, является составной частью, элементом социальной защиты населения, поэтому если пенсионный закон закрепляет, что трудовая (страховая) пенсия по инвалидности устанавливается *в случае наступления инвалидности*, то такое право должно гарантироваться любому инвалиду вне зависимости от состояния его трудоспособности.

Тем не менее следует констатировать, что длительное время пенсионное законодательство, в отличие от законодательства о социальной защите инвалидов, закрепляло своеобразный подход к понятию «инвалид», ограничивая его содержание единственным негативным социальным последствием – состоянием способности человека к занятию трудовой деятельностью. С 1 января 2010 г. данное положение унифицировано с позицией нормотворца, содержащейся в законодательстве о социальной защите инвалидов.

Наряду с легальным существуют также обыденное и доктринальное (научное) определения понятий «инвалид» и «инвалидность». В обыденном понимании инвалид – это физически или умственно ущербный, неполноценный, больной человек, вызывающий, как правило, чувство сострадания к нему, нуждающийся в посторонней помощи и поддержке[71].

---

[70] Ст. 2 Закона о социальной защите инвалидов.

[71] *Ожегов С.И.* Указ. соч. С. 214; *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР (Курс лекций). М., 1970. С. 5; *Астрахан Е.И.* Трудовое увечье и иждивенство. М., 1967. С. 7–55; *Право* социального обеспечения / Под ред. К.Н. Гусова. С. 160–162; *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 249–250.

К сожалению, на наш взгляд, как и с позиций юриспруденции, в отличие от обыденного восприятия этого состояния организма человека, понятие инвалидности воспроизводится только как легальное (формальное) понимание этого социального явления, т.е. наблюдается полная солидарность с позиций законодателя. Возможно, в данной ситуации имеет место заимствование законодателем положений различных научных исследований, которое совпадает с официальным, что, еще раз повторим, не должно расцениваться как достижение отечественной науки и законодательства. Такая позиция была выработана на этапе социалистического развития права социального обеспечения, когда, как известно, существовали юридическая обязательность труда и правовое положение гражданина, большинство общественных ценностей напрямую связывалось с фактом участия в трудовой деятельности. Поэтому и право на пенсию было всецело обусловлено фактом исполнения всеобщей трудовой обязанности. В связи с этим в законодательной практике нашла прочное закрепление фраза «инвалидность – это нетрудоспособность человека». Представители науки в силу существовавшей тогда идеологии либо воспринимали такую позицию автоматически, либо, если и не были согласны с ней, не имели возможности открыто ей противостоять. В настоящее время ориентиры изменились, должно поэтому измениться также отношение законодателя к практике правового регулирования пенсий по инвалидности и, как следствие, взгляды ученых на сущность этой категории.

Для получения более полного представления о понятиях «инвалидность», «инвалид» следует также обратить внимание на такие сопутствующие этим понятиям категории, как «ограничение жизнедеятельности» и его степень, «социальная недостаточность», «социальная защита», «социальная помощь», «социальная поддержка», «реабилитация инвалидов» и др. Эти категории характеризуют последствия, к которым приводит стойкое расстройство организма человека, а также средства и способы, направленные на их нейтрализацию. Эти последствия являются *социальным аспектом* инвалидности[72]. Социальный аспект инвалидности характеризует и отражает, таким образом, оценку обществом негативных последствий состояния здоровья лица, которые для общества небезразличны, а также те меры, которые общество в лице государства разрабатывает и предпринимает по отношению к инвалидам с указанной целью.

Наряду с социальным в рассматриваемом понятии выделяется и *медицинский аспект*. Инвалидность – это, прежде всего, показатель уровня

[72] В социальном аспекте М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова выделяют трудовой и нетрудовой признаки инвалидности (см.: *Комментарий* к Закону РФ «О государственных пенсиях в Российской Федерации». М., 1997. С. 147).

здоровья человека, поэтому в первую очередь при признании лица инвалидом определяется как, насколько оно отклоняется от нормы, как врожденные или приобретенные дефекты ограничивают функциональные возможности человеческого организма. Но при этом следует иметь в виду, что экспертная оценка состояния организма осуществляется не произвольно, исходя из субъективного подхода того или иного специалиста в области медицины, а в соответствии с закрепленными в законодательстве критериями. Эти критерии подразделяются на две группы, первую из которых образуют *классификация нарушений основных функций организма человека*. В нее включены следующие отклонения функционального характера:

– отклонения в психике, т.е. аномальное состояние восприятия, внимания, памяти, мышления, речи, эмоций, воли человека;

– нарушение сенсорных функций, т.е. нарушение органов слуха, зрения, обоняния и осязания;

– отклонения от нормы статодинамической функции организма;

– пороки в сфере кровообращения, дыхания, пищеварения, обмена веществ, органов внутренней секреции.

Все эти расстройства функций организма человека (и это имеет первостепенное, а также принципиально важное значение для признания лица инвалидом) должны иметь *стойкий* или *необратимый* характер при существующем уровне развития медицины. Поэтому болезнь, которая вызывает перечисленные выше последствия, тем не менее, не является фактором, обеспечивающим неустранимость расстройства органических функций человека и не может привести к факту признания лица инвалидом. Другими словами, *временное* расстройство функций организма человека не является основанием для признания его инвалидом, и, стало быть, такое лицо не обладает правом на соответствующий вид пенсионного обеспечения.

Подтверждением сказанного является закрепленная законодательством продолжительность временного периода, на который устанавливается статус «инвалид». Этот период в зависимости от степени расстройства функций организма, тяжести негативных последствий определяется в один или два года, по истечении которых инвалид обязан пройти процедуру переосвидетельствования, результатом которой может быть сохранение статуса, его изменение либо аннулирование, т.е. признание лица здоровым и полноценным членом общества. Ранее инвалидность пожизненно (бессрочно) устанавливалась только для инвалидов: а) старше общеустановленного пенсионного возраста (мужчины – 60 лет, женщины – 55 лет); б) с необратимыми анатомическими дефектами; в) указанных в специальных списках заболеваний.

В настоящее время законодатель несколько изменил свой подход к решению этого вопроса. Действующими нормами определено, что тем гражданам, которым инвалидность установлена без указания срока, переосвидетельствование может производиться либо по его личному волеизъявлению, либо по направлению медицинского учреждения, либо вышестоящих бюро медико-социальной экспертизы. Следовательно, возможность установления инвалидности на неопределенный срок или бессрочно сохранена, но только без закрепления конкретных ситуаций, при наличии которых экспертной комиссии предоставляется право на принятие соответствующего решения[73]. Такое решение вопроса представляется более верным, ибо состояние здоровья человека и его последствия настолько индивидуальны, что далеко не во всех ситуациях позволяет экспертам соотнести их с нормативно закрепленными параметрами. Тем не менее и в настоящее время существует специальный перечень заболеваний, при наличии которых инвалидность устанавливается без срока переосвидетельствования не позднее двух лет после первичного признания лица инвалидом[74].

Второй группой объединяются *категории жизнедеятельности*, нормальное (естественное) функционирование которых отклоняется от общепризнанных стандартов и которые снижают либо полностью парализуют такие способности организма человека, как:

– *способность к самообслуживанию* (самостоятельно, без посторонней помощи удовлетворить основные физиологические потребности, выполнять обыденную деятельность);

– *способность к самостоятельному передвижению* (перемещаться в пространстве, сохранять равновесие тела при передвижении, в покое и перемене положения тела, пользоваться общественным транспортом);

– *к ориентации* (к адекватному восприятию окружающей обстановки, оценке ситуации, к определению времени и места нахождения);

– *к общению* (к установлению контактов между людьми путем восприятия, переработки и передачи информации);

– *способность контролировать свое поведение* (к осознанию себя и адекватному поведению с учетом социально-правовых и морально-этических норм);

– *способность к обучению* (к восприятию, запоминанию, усвоению и воспроизведению знаний (общеобразовательных, профессиональных и др.), овладению профессиональными, социальными, культурными, бытовыми навыками;

---

[73] См.: п. 13 Постановления Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом».

[74] См.: Приложение № 1 к Постановлению Правительства РФ от 20 февраля 2006 г.

– *способность к занятию трудовой деятельностью* (вытекающей из частных или публичных обязательств, но не занятие трудом в бытовом понимании этой категории в личных или семейных интересах);

Определяя основные категории ограничений жизнедеятельности человека, вызванные состоянием его здоровья, законодатель одновременно с этим осуществляет градацию всех инвалидов по «степени их выраженности»[75] на различные группы в зависимости от содержания и проявления этих ограничений. Так, например, ограничение способности к обучению «разбито» на три степени: 1-я степень характеризуется наименьшим расстройством соответствующей функции организма человека, поэтому инвалид признается способным к обучению в учебных заведениях общего типа при условии создания для него специального режима учебного процесса либо с использованием вспомогательных средств, а также с привлечением к этому процессу других лиц; 2-я степень ограничивает возможности обучения только в специализированных учебных заведениях или по специально разработанным программам в домашних условиях; при установлении 3-й степени с наиболее тяжкими отрицательными последствиями и их проявлением инвалид признается неспособным к обучению. Аналогичным образом три степени ограничений устанавливаются и в других сферах жизнедеятельности человека (например, трудовой), в других проявлениях дефектов организма человека (способностей к общению, передвижению, ориентированию и т.д.).

Медицинский и социальный аспекты при признании лица инвалидом исследуются и оцениваются не изолированно, а в тесной связи друг с другом, и окончательный вывод об установлении либо, напротив, в отказе установления этого юридического факта является следствием оценки не только состояния здоровья человека, но и тех последствий, к которым оно приводит[76].

---

[75] Классификациями и критериями, используемыми при осуществлении медико-социальной экспертизы закреплено четыре степени нарушений функции организма человека по их внешней выраженности: 1) незначительные; 2) умеренные; 3) выраженные; 4) значительно выраженные (см. п. 4 Приказа Минздравсоцразвития РФ от 22 августа 2002 г. № 535 «Об утверждении классификаций и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы» // Российская газета. 2005. № 210).

[76] По-нашему мнению, помимо медицинского и социального аспектов инвалидности следует выделять или во всяком случае иметь в виду и личностный аспект. Это субъективное восприятие и оценка личностью состояния своего здоровья, адекватное, неадекватное, безразличное к нему отношение; это внутренние переживания, состояния неполноценности, пассивное, инертное либо, напротив, трезвое восприятие реалий. Один человек паникует при самом незначительном расстройстве функций организма, психологически ломается, становится обременительным для себя и общества, другой, даже получив значительные

В целом, медицинский и социальный аспекты можно охарактеризовать как определенные показания, в соответствии с которыми соответствующему лицу устанавливается *одна из 3 групп инвалидности.* Понятие «группа инвалидности», как правило, имеет собирательное значение, когда предполагает сочетание и взаимосвязь одновременно нескольких ограничений жизнедеятельности, т.е. может рассматриваться как *сумма ограничений жизнедеятельности человека* по указанным ранее направлениям.

I группа инвалидности устанавливается лицу, имеющему нарушения здоровья со *стойким значительно выраженным* расстройством функций организма, приводящим к ограничению[77] различных, перечисленных выше категорий жизнедеятельности. Интересно отметить, что в числе категорий жизнедеятельности не содержится упоминания о деятельности трудовой, из чего можно сделать только один вывод: такая степень определяется исключительно и полностью нетрудоспособным по состоянию здоровья гражданам. Формально – это безусловно правильный подход законодателя к оценке возможностей организма человека, и он пронизан именно гуманным к нему отношением, из чего следует, что фактически сохранившаяся (имеющаяся) способность к труду не лишает инвалида ни права на труд, ни тех льгот, гарантий, преимуществ, которые ему предоставлены в силу установленного статуса.

II группа инвалидности определяется тем гражданам, состояние здоровья которых характеризуется *стойким выраженным* расстройством функций организма (в отличие от I группы законодатель не употребляет термина «значительно выраженное»), приводящим к ограничению жизнедеятельности человека. При этом следует обратить внимание, что при установлении II группы инвалидности во внимание принимается и способность к занятию трудовой деятельностью с определенными ограничениями, т.е. способность заниматься трудом в специально созданных условиях либо при условии выполнения работы по более низкой квалификации или уменьшения ее объема.

III группа инвалидности устанавливается лицам, образно выражаясь, с наименьшими потерями из-за состояния своего здоровья. Формально таковыми признаются граждане с *умеренно выраженным* расстройством функций организма, которое приводит к ограничению одной или нескольких категорий жизнедеятельности. На обыденном уровне инвалидов III группы относят к так называемой «рабочей группе», т.е. считается,

---

увечья, борется, приспосабливается к новым условиям существования, ведет (стремится к этому) активный образ жизни. Разумеется, что данный аспект достаточно сложно формализовать, отразить документально и закрепить нормативно.

[77] См. раздел V Приказа Минздравсоцразвития РФ от 22 августа 2002 г. № 535.

что они не обладают всем комплексом льгот, гарантий, предусмотренных для инвалидов с более тяжкими последствиями, обусловленными аномальным состоянием организма человека. Такое понимание не соответствует содержанию действующего законодательства, ибо оно распространяет свое действие на любых лиц, признанных инвалидами вне зависимости от состояния их здоровья и тех негативных последствий, к которым оно приводит. Оценка данной ситуации должна быть следующей: любое лицо, признанное инвалидом, имеет право на предусмотренные действующим законодательством специальные меры и мероприятия по социальной защите (включая и социальные обеспечения), *но с учетом степени расстройства функций организма и негативных последствий, из этого следующих*. Поэтому инвалид, имеющий незначительные отклонения по этим параметрам со статусом «инвалид III группы», также признается нетрудоспособным гражданином, имеющим право как на трудовую, так и на государственную пенсию, но размер этой пенсии несколько снижается с учетом того, что он в состоянии обеспечить себя результатами собственного труда, по сравнению с лицами, признанными инвалидами с большей степенью ограничения к занятию трудовой деятельностью.

Большое значение для понимания сущности законодательной политики в области пенсионного обеспечения по инвалидности имеют обстоятельства, которые «вызывают», обусловливают факт признания лица инвалидом; они именуются в законодательстве и теории права социального обеспечения *причинами инвалидности*.

В соответствии с существующими в настоящее время правилами, органам, осуществляющим медико-социальную экспертизу, рекомендовано применять следующие формулировки причин инвалидности[78]:

– общее заболевание;

– инвалид с детства;

– профессиональное заболевание;

– трудовое увечье;

– военная травма;

– заболевание, полученное в период военной службы;

– заболевание, полученное при исполнении обязанностей военной службы в связи с аварией на Чернобыльской АЭС и другими техногенными катастрофами;

[78] См.: Разъяснение Минтруда РФ от 15 апреля 2003 г. № 1 «Об определении федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы причин инвалидности» (утв. Постановлением Минтруда РФ от 15 апреля 2003 г. № 17) // Российская газета. 2003. № 99.

– заболевание или травма, полученные при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), связанные с непосредственным участием в действиях подразделений особого риска;

– заболевание, связанное с последствиями радиационного воздействия (для гражданского населения).

Подобного рода формулировки, конечно же, требуют оценки. С одной стороны, при их прочтении трудно понять логику законодателя, который, выделяя общее «заболевание, связанное с последствиями радиационного воздействия», в качестве причины называет конкретные объекты радиационного загрязнения и воздействия на организм человека. Естественная логика свидетельствует, что констатация того или иного вредоносного факта (фактора) с объективной неизбежностью не влечет отрицательного воздействия на любого человека, находящегося в соответствующей зоне (территории), поэтому формальное прочтение предложенных законодателем формулировок, на наш взгляд, нуждается в корректировке.

Исследуя вопрос о причинах инвалидности, необходимо иметь в виду, что они не относились и не относятся в настоящее время к числу *оснований права на пенсию*, но вместе с тем им всегда придавалось важное значение в деле пенсионного обеспечения. Юридическое значение причин инвалидности традиционно сводилось лишь к определению *размеров* пенсий данного вида. Поэтому более высокий размер пенсий устанавливался лицам, инвалидность которых была вызвана исполнением государственных и общественных обязанностей, тем, кто стал инвалидом вследствие воздействия вредного или опасного производственного фактора (трудовое увечье и профессиональное заболевание), особо при этом учитывалась утрата способности к занятию профессиональной деятельностью военнослужащих, получивших ранение, контузию, увечье или иное заболевание при защите Родины. Остальным инвалидам пенсия назначалась в меньшем размере.

Однако в настоящее время, причем применительно только к нормам о трудовых (страховых) пенсиях, законодатель закрепил принципиально иное правило. Согласно п. 3 ст. 8 Закона о трудовых пенсиях «трудовая пенсия по инвалидности устанавливается *независимо от причины инвалидности*, продолжительности страхового стажа, продолжения инвалидом трудовой деятельности, а также от того, наступила ли инвалидность в период работы, до поступления на работу или после прекращения работы.

Такое нововведение требует серьезного осмысления и оценки, и прежде всего с позиций принципа социальной справедливости, причем, на наш взгляд, она не может быть однозначной. Любой человек вне зависимости от своего статуса, лишившийся способности к самообеспечению

по состоянию здоровья, – лицо нуждающееся, а следовательно, должен признаваться субъектом права на пенсию. Тем более таковым является наемный работник, поэтому он, независимо от причины признания его инвалидом, имеет право на пенсию трудовую, ибо факт заключения с ним трудового договора автоматически относит его (ст. 57 ТК РФ) к числу застрахованных лиц. С этих позиций логику законодателя можно признать безгрешной.

Одновременно отрицание юридически значимым факта причинно-следственной связи инвалидности с конкретными жизненными обстоятельствами, ее вызывающими, при анализе содержания этой статьи закона свидетельствует о нарушении нормотворцем не только положений формальной логики, но и того же принципа социальной справедливости.

Итак, следуя логике вышеприведенной статьи, любое застрахованное лицо, независимо от причины, вызывает стойкое расстройство функций его организма, признается субъектом права на трудовую (страховую) пенсию по инвалидности, т.е. факту обязательного пенсионного страхования отдается полный приоритет в определении природы соответствующего вида пенсионного обеспечения. Тем не менее п. 4 этой статьи гласит: «При *полном отсутствии* у инвалида страхового стажа (отсутствие может быть либо его нет, т.е. ни полного, ни частичного отсутствия в реальном мире не существует), а также в случае наступления инвалидности вследствие совершения... умышленного уголовно наказуемого деяния или умышленного нанесения ущерба своему здоровью, которые установлены в судебном порядке, устанавливается социальная пенсия по инвалидности...». И умышленное причинение вреда здоровью, и умышленное преступление можно рассматривать в качестве причины инвалидности, поэтому законодатель поступает обоснованно по отношению к таким инвалидам, предоставляя им право лишь на социальную пенсию, поскольку наступлению страхового случая способствовала вина лица. Но такое решение вопроса идет вразрез с его исходной позицией, в силу которой причины инвалидности при установлении трудовых (страховых) пенсий юридического значения не имеют.

Однако выявление факта нарушения формальной логики является в этом случае главным, поскольку реализация данной позиции на практике может привести к достаточно серьезному нарушению принципов гуманности и социальной справедливости. Это касается, например, случаев умышленного причинения вреда своему здоровью в результате неудавшейся попытки самоубийства, вызванной объективными жизненными обстоятельствами или, что более существенно, фактом *доведения лица до самоубийства.*

И все же указанная несогласованность норм в первую очередь имеет отношение к молодым работникам, впервые приступившим к исполне-

нию своих трудовых обязанностей. Хотя страховой стаж не исчисляется календарными часами и днями, тем не менее трудовое увечье, полученное в первый день работы по трудовому договору как причина инвалидности будет иметь юридическое значение, и лицу может быть назначена трудовая (страховая) пенсия.

Следует иметь в виду, что многие работники частного сектора экономики, которые формально должны считаться застрахованными лицами, фактически таковыми не являются, поскольку работодатель нередко нарушает свою обязанность по уплате за них страховых взносов, хотя они и имеют длительный стаж трудовой деятельности. На практике, если они поставят вопрос о нарушении работодателем обязанностей перед ними и государством, – могут быть уволены и лишены заработка, в связи с чем не будут относиться к лицам, имеющим страховой стаж, а значит, могут претендовать лишь на социальную пенсию. Определенные шаги в части преодоления сложившейся ситуации предпринял Конституционный Суд РФ, который своими актами фактически установил обязанность государства компенсировать за свой счет отсутствие страховых взносов за указанных работников при уклонении работодателя от их уплаты. В предложенном механизме единственным, по существу, вариантом признания страхового стажа становится обращение работника в суд с требованием об установлении периода работы без уплаты страховых взносов[79]. Тем не менее считаем, что данное положение должно найти непосредственное закрепление в Законе о трудовых пенсиях.

Исходя из изложенного, полагаем, что законодатель недостаточно обоснованно и преждевременно (до становления статуса «добросовестный работодатель») отказался от формального (но не фактического) отрицания юридического значения причин, в силу которых гражданин признается инвалидом, при установлении трудовых пенсий, тем более что этот юридический факт применительно, например, к правовому положению инвалидов из числа военнослужащих и лиц, к ним приравненных по условиям пенсионирования, сохраняет свое значение. Это последнее обстоятельство свидетельствует, что причины инвалидности далеко «не безразличны» для нормотворческих органов при разработке механизма

---

[79] См.: Постановление КС РФ от 10.07.2007 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 и пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О трудовых пенсиях в РФ» и абзаца третьего пункта 7 Правил учета страховых взносов, включаемых в расчетный пенсионный капитал, в связи с запросами Верховного Суда РФ и Учалинского районного суда Республики Башкортостан и жалобами граждан А.В. Докукина, А.С. Муратова и Т.В. Шестаковой» и Определение КС РФ от 20 ноября 2007 г. № 798-О-О «По ходатайству Пенсионного фонда РФ об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда РФ от 10.07.2007 г. № 9-П».

правового регулирования пенсионных отношений как единообразного комплекса однородных общественных отношений, поэтому абсолютизация одной из особенностей статуса их субъекта (застрахованного лица) не должна идти вразрез всем иным элементам соответствующего сложного состава. Стало быть, по-нашему мнению, законодатель должен вернуться к существовавшей многие годы позиции, когда уровень пенсионного обеспечения наемных работников не только и не столько зависит от факта и продолжительности страхового стажа, а в первую очередь причин инвалидности, каковыми и в настоящее время являются: трудовое увечье, профессиональное и общее заболевание.

В настоящее время, на наш взгляд, данный недостаток нормотворческой деятельности в определенной степени компенсируется введением системы ежемесячных страховых выплат при получении инвалидности в результате трудового увечья или профессионального заболевания[80]. В то же время ни в специальной юридической литературе, ни в практических публикациях практически не поднимается вопрос о том, что такое ежемесячное страховое обеспечение представляет собой не что иное, как именно *страховую пенсию по инвалидности в результате таких причин, как трудовое увечье и профессиональное заболевание*. Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что указанные выплаты производятся наряду с получением трудовой (страховой) пенсии по инвалидности на общих основаниях. Недостаток действующего законодательства в этой части состоит в том, что фактически инвалид имеет право на одновременное получение двух пенсионных выплат, тогда как по общему правилу лицо может получать только одну пенсию по его выбору.

2.2.2. Правила признания лица инвалидом

Процесс (порядок, процедура) признания лица инвалидом строго регламентирован, и эта регламентация включает в себя следующие элементы:

– субъекты права и обязанности на соответствующий вид деятельности;

– виды и характер поведения;

– форма и способы закрепления волеизъявлений сторон и субъектов правоотношений;

– последовательность отдельных элементов, составляющих соответствующую деятельность;

---

[80] Закон об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

– сроки, в течение которых должны осуществляться те или иные действия;

– нормативно закрепленные варианты поведения участников отношений;

– форма закрепления результатов деятельности и т.д.

Иными словами, пенсионная процедура признания лица инвалидом отвечает на вопросы «кто», «что» и «как» вправе и обязан действовать во исполнение предписаний норм, закрепляющих право гражданина на признание его инвалидом и соответствующих этому праву обязанности государственных органов по проведению экспертной оценки состояния его здоровья и общественно-значимых последствий, к которым оно приводит.

Признание лица инвалидом осуществляется посредством проведения медико-социальной экспертизы состояния его здоровья и тех последствий, к которым приводит стойкое расстройство функций организма человека[81].

С этой целью создана 3-уровневая система специальных государственных учреждений – служба медико-социальной экспертизы[82]. Основная «нагрузка» ложится на районные (городские) бюро, которые образуются в зависимости от числа жителей того или иного административно-территориального образования из расчета одно учреждение на 70–90 тыс. человек и условии освидетельствования от 1,8 до 2 тыс. человек в год. Образуются бюро общего, специализированного (например, для экспертизы лиц в возрасте до 16 лет, последствий травм и др.) и смешанного профиля. Данные бюро функционируют, как правило, на базе территориальных учреждений здравоохранения (больницы, поликлиники). В их штатный состав включаются: три врача различных специальностей, специалисты по социальной работе и реабилитации, психолог, медицинская сестра, шофер. При проведении сложных экспертиз, например для определения характера и степени негативного воздействия вредного или опасного производственного фактора, к работе штатного персонала бюро могут привлекаться специалисты других отраслей знаний, участвующих в заседании комиссии на праве совещательного голоса.

Указанные бюро являются филиалами *главного бюро* медико-социальной экспертизы, которые образуются в субъектах Федерации и явля-

---

[81] См. Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом».

[82] Ранее эти учреждения именовались врачебно-трудовыми экспертными комиссиями (ВТЭК), что соответствовало духу того времени и свидетельствовало о том, что главной задачей их было определение лишь одного из негативных последствий стойкого расстройства функций организма человека – его способности к выполнению законодательно закрепленной всеобщей трудовой обязанности. Изменение этой политики повлекло за собой расширение сферы правомочий экспертных учреждений и, как следствие, – изменение их формального наименования.

ются вышестоящими по отношению к первичному звену (районно-городские бюро) и одновременно специализированными *учреждениями*, осуществляющими освидетельствование граждан. В главных бюро производится экспертиза:

– граждан, которые не согласны с выводами городских или районных бюро;

– в случаях, требующих специальных видов обследования, т.е. в сложных ситуациях, когда требуется использование специальных технологий и знаний специалистов более высокого уровня.

С этой целью в состав специалистов входит не менее 4 врачей различных специальностей, специалисты по реабилитации, функциональной диагностике, профориентации, социально-средовой ориентации, юристы, социальные работники и т.д. В свою очередь, вышестоящим по отношению к районным (городским) и областным (главным) бюро является *Федеральное бюро*, созданное для проведения экспертизы в случаях:

– обжалования гражданином решения главного бюро;

– требующих *особо сложных специальных видов обследования*.

Направление на экспертное обследование гражданина выдается, по общему правилу, медицинским учреждением по месту жительства (пребывания, нахождения), а также органами пенсионного обеспечения или органом социальной защиты населения. Если эти органы отказывают гражданину в выдаче направления, ему выдается соответствующая справка, предоставляющая право на самостоятельное обращение в бюро медико-социальной экспертизы. Кроме направления требуется волеизъявление гражданина, которое оформляется письменно с приложением к нему документов о состоянии здоровья. Такое заявление может быть подано и законным представителем, если соответствующий гражданин по различным причинам является недееспособным или ограниченно дееспособным лицом.

Обычно освидетельствование гражданина осуществляется по месту нахождения соответствующего бюро медико-социальной экспертизы, но если он находится на стационарном лечении, то по месту нахождения лечебно-профилактического учреждения; возможна экспертная оценка состояния организма человека, претендующего на статус «инвалид», и на дому, когда он объективно по состоянию здоровья не может явиться в соответствующее учреждение. Освидетельствование, как правило, проводится на основе личного осмотра гражданина и вытекающей из него оценки ограничений жизнедеятельности. Правилами о порядке признания лица инвалидом допускается также возможность заочного освидетельствования, которое осуществляется исключительно на основании представленных

заинтересованными субъектами документов, подтверждающих нарушения функций организма вследствие заболеваний, последствий травм, врожденных или приобретенных дефектов. Такой вариант проведения экспертизы допускается на основании решения бюро, когда соответствующие специалисты приходят к заключению, что представленные документы достаточно полно отражают состояние здоровья гражданина и он не настаивает на непосредственно личном обследовании.

Деятельность бюро по освидетельствованию обратившегося человека протоколируется, а по ее результатам составляется установленной формы акт. Этот документ отражает мнение штатных специалистов бюро, решение которых принимается простым большинством голосов, ими он подписывается и, в конечном счете, визируется подписью руководителя данного учреждения. Решение объявляется гражданину в присутствии всех членов экспертной комиссии, а акт в 3-дневный срок направляется в орган пенсионного обеспечения. Принимается одно из 2 решений: признать лицо инвалидом либо отказать ему в установлении такого статуса.

В принципе, гражданин может обжаловать как первое, так и второе решение. Первое решение обжалуется в случае, когда заинтересованное лицо не соглашается не с самим фактом признания его инвалидом, а с группой инвалидности, которая ему установлена. Этот момент имеет большое практическое значение, так как от группы инвалидности зависит не только уровень социального обеспечения и социальной защиты лица, но и перспективы к занятию трудом и получению заработка. Инвалид I группы на практике признается полностью нетрудоспособным и только по этой причине работодатель расторгает с ним трудовой договор по п. 5 ст. 83 ТК РФ. Разумеется, что с такой записью в трудовой книжке устроится на другую работу (тем более по имеющейся специальности, квалификации, должности) весьма проблематично. С аналогичными, конечно, менее значимыми последствиями сталкиваются и инвалиды II группы, поскольку аксиомой является факт – работодатель заинтересован, по общему правилу, в здоровом работнике. Разумеется, что обжалование факта отказа в признании лица инвалидом не требует особых комментариев.

Обжалование решения бюро медико-социальной экспертизы возможно в административном и гражданско-процессуальном порядке. В первом случае гражданину предоставлено право обращения с заявлением о своем несогласии с принятым районным или городским бюро решением в главное бюро, которое оформляется письменно и направляется в месячный срок. Такое заявление, несмотря на то что оно адресуется главному бюро, подается в бюро, проводившее экспертную оценку, которое, в свою очередь, в 3-дневный срок обязано приложить к нему имеющиеся документы

(протоколы, заключение приглашенных специалистов-консультантов, результаты анализов и др.) и направить этот пакет в главное бюро. Если гражданин не согласен с решением последнего, он по аналогичной схеме обжалует это решение в Федеральное бюро.

Указанная процедура разрешения возникшего разногласия имеет преимущество перед судебным процессом в том, что она не обременена многими формальностями, свойственными гражданскому судопроизводству, протекает в более короткие сроки и по этой причине может считаться более предпочтительной, тем более если учесть, что спор разрешается не универсальными, а узкими специалистами данной сферы общественных отношений. Но ей свойствен, на наш взгляд, объективно существующий недостаток, нередко сказывающийся на итоге, – это ведомственный (корпоративный) интерес, особенно проявляющийся в связи специалистов первых двух звеньев этой трехэлементной системы. Нередко на практике именно узкокорпоративные интересы становятся на пути правильного разрешения вопроса по существу.

Вероятно, что и по этой причине законодатель предусмотрел возможность судебной защиты нарушенного или оспариваемого права граждан, претендующих на признание их инвалидами, а также на качественную характеристику состояния организма человека, которому этот статус установлен решением специализированного медико-социального учреждения. Такая норма находится в полном соответствии со ст. 46 Конституции РФ, закрепляющей права каждого гражданина России на судебную защиту. Общеизвестно, что судебный процесс содержит больше возможностей для установления истины по делу, т.е. в принятии решения о признании, применительно к рассматриваемому вопросу, гражданина инвалидом либо в отрицании этого юридического факта экспертным учреждением. Вместе с тем судебная процедура в силу ее сложности сдерживает инициативу граждан на подачу заявлений. Кроме того, следует иметь в виду, что прерогатива в оценке состояния здоровья человека и последствий, к которым оно приводит, отдается представителям медицинской науки, выводы которых судье, не имеющему специальных медицинских познаний, достаточно трудной оценить. По этим причинам судебная практика не изобилует широким распространением дел указанной категории.

Тем не менее изучая вопрос о порядке разрешения споров и разногласий, возникающих в процессе признания лица инвалидом, еще раз подчеркиваем, что нормы, закрепляющие этот порядок, не являются нормами права социального обеспечения. Они – суть нормы административного процессуального права и гражданского процессуального права, и это лишний раз подтверждает сделанный ранее вывод о том, что право соци-

ального обеспечения не располагает собственным механизмом процессуального регулирования.

Итак, признанию права на пенсию предшествует процедура установления факта инвалидности, в ходе которой комплексно и всесторонне определяется: а) насколько стойким являются расстройства функций организма человека; б) в какой степени им утрачивается способность заниматься трудовой деятельностью; в) в каких мерах социальной защиты он нуждается. Иными словами, как уже отмечалось, если не будет установлен один из элементов названной триады, субъект не признается инвалидом и, следовательно, право на пенсию у него не возникает. Поэтому все иные юридические факты, как-то: предшествующий этому факту статус гражданина (наемный работник, государственный гражданский или военнослужащий), наличие или отсутствие трудового (страхового) стажа, наличие или отсутствие иждивенства, участие в боях в годы Великой Отечественной войны и т.д., следует рассматривать не в качестве основания, а лишь как одно из *условий* права на пенсию. Условия права на пенсию дифференцируют данный вид пенсий на ряд разновидностей, и такая дифференциация согласуется с общими основаниями классификации пенсий, которая была рассмотрена ранее.

2.2.3. Виды пенсий по инвалидности

В соответствии с действующим законодательством все пенсии по инвалидности в зависимости от организационно-правовой формы обеспечения подразделяются на две большие группы: пенсии *трудовые* (которые, как уже отмечалось, правильнее было бы именовать *страховыми*) и пенсии по системе государственного обеспечения, или *государственные* пенсии. Дальнейшая классификация этих пенсий с формально закрепленных позиций осуществляется в рамках (границах) деления пенсий на указанные выше виды. Механизм правового регулирования трудовых (страховых) пенсий однороден, в связи с чем данный вид пенсионного обеспечения идентичен для всех категорий граждан, подпадающих под его нормативное воздействие, т.е. это не приводит к выявлению каких-либо специфических признаков, позволяющих выделить особенности, способные сформировать относительно обособленную группу юридических норм, дающих основание утверждать о наличии в этом виде относительно самостоятельных разновидностей пенсионного страхового обеспечения по инвалидности.

В отличие от этого нормы института государственного пенсионного обеспечения по инвалидности существенно разнятся своим содержанием, что дает основание для дальнейшей классификации этого вида пенсионирования. В этой системе можно выделить два классификационных критерия:

1) выполняемая гражданином до его признания инвалидом государственно-значимая функция;

2) факт участия или, напротив, неучастия в прошлом в общественно-полезной деятельности.

С учетом *первого критерия*, а также принимая во внимание перспективы развития института государственной службы в России, государственные пенсии по инвалидности, а соответственно, юридические нормы, их регулирующие, можно сгруппировать следующим образом:

– пенсии по инвалидности военнослужащим;

– пенсии по инвалидности государственным (муниципальным) гражданским служащим;

– пенсии по инвалидности судьям судов Российской федерации с дальнейшей, возможно, перспективой формирования института пенсионирования служащих правоохранительных органов.

Сложившимся и относительно обособленным видом пенсий по инвалидности на настоящий момент является пенсионное обеспечение военнослужащих. Соответствующие нормы традиционно выделялись законодателем из числа других, о чем свидетельствует существование специального нормативного акта о пенсионном обеспечении военнослужащих. Пенсионное обеспечение государственных (муниципальных) гражданских служащих по инвалидности в качестве самостоятельного вида на настоящий момент находится еще на стадии зарождения, что подтверждается содержанием норм Закона о государственном пенсионном обеспечении. В этом законе отсутствуют специальные нормы о пенсиях по инвалидности указанной категории граждан в отличие от их обеспечения пенсиями за выслугу лет. Эти категории служащих подлежат обязательному пенсионному страхованию, как и другие лица наемного труда, с тем лишь отличием, что страховые взносы в ПФР за них выплачиваются за счет средств бюджетов соответствующего уровня (федеральный, региональный, местный). Стало быть, гражданские служащие имеют право на пенсию по инвалидности на тех же условиях, что и лица, подлежащие обеспечению по Закону о трудовых пенсиях, поэтому ставить вопрос об их пенсионировании в качестве самостоятельного вида обеспечения в настоящее время формальных оснований еще нет.

Однако предпосылки к такой постановке вопроса, по нашему мнению, уже имеются. В соответствии с пп. 4 п. 1 ст. 7 Закона о государственном

пенсионном обеспечении, если федеральный государственный служащий увольняется со службы по состоянию здоровья, которое препятствует продолжению службы, у него при наличии других условий возникает право на пенсию за выслугу лет. Естественно, что нарушение здоровья должно иметь стойкий характер, поскольку временное расстройство функций организма обратимо и поэтому не дает основания к расторжению служебного контракта. Отсюда следует, что законодатель, не ставя непосредственной цели признания служащего инвалидом, фактически оценивает состояние его здоровья по тем же признакам, по которым он может быть таковым признанным.

Вторым составляющим элементом для признания лица инвалидом, как уже было отмечено, являются негативные последствия состояния здоровья или иначе – социальный аспект инвалидности. Норма приведенной статьи гласит: «состояние здоровья, которое препятствует продолжению службы», что является прямым аналогом понятия «ограничение способности к трудовой деятельности» в данном случае к занятию особым видом профессионального труда.

Третий аспект инвалидности – необходимость социальной защиты человека применительно к рассматриваемой ситуации, на наш взгляд, также не требует особых объяснений и доказательств. Служащий, уволенный с работы по состоянию здоровья, лишается основного источника средств к существованию, в связи с чем нуждается в специальных мерах социальной защиты, в том числе и в пенсионном обеспечении как регулярном и пожизненном источнике дохода. Именно по этим причинам закон предоставляет ему право на пенсию, но не по инвалидности, если бы это имело место по отношению к другим застрахованным лицам, а за выслугу лет. Сделано это исключительно в интересах государственных (муниципальных) гражданских служащих, поскольку они имеют право не только на получение страховой части трудовой пенсии по инвалидности, но и плюс к этому – 45% своего среднемесячного заработка. Таким образом, механизм правового регулирования пенсий по инвалидности гражданских служащих входит составной частью в правовой инструментарий их обеспечения пенсиями за выслугу лет, как бы поглощается и растворяется в нем, но имеет все основания быть выделенным в качестве самостоятельного.

Пенсионное обеспечение судей судов Российской Федерации, образно говоря, стоит несколько особняком от всех иных видов пенсионирования, включая и их обеспечение по инвалидности. Судебная система России входит в состав более общей системы – системы правоохранительных органов. Однако в отличие, например, от сотрудников органов прокура-

туры, министерства внутренних дел, государственной безопасности и т.д., судьям предоставлено право не на пенсию за выслугу лет на тех же условиях, что и для военнослужащих, а на *пожизненное денежное содержание*. Даже сама формулировка понятия пенсионного обеспечения судей свидетельствует о более высокой степени их социальной защищенности. Это означает, что они при наступлении факта инвалидности подлежат пенсионному обеспечению, хотя законодатель такого специального основания их права на пенсию не закрепляет.

Это право, как и право на пенсию по инвалидности гражданских государственных служащих, вытекает не из буквы закона, а из содержания действующего законодательства. Судья имеет право на пожизненное денежное содержание, если он уходит в отставку по состоянию здоровья, т.е. он, как и другой государственный служащий, не в состоянии по этой причине исполнять свои обязанности. Поэтому можно констатировать, что судья, который уходит в отставку по причине признания его инвалидом и который по этой причине приобретает право на пожизненное денежное содержание, таким своеобразным образом становится субъектом права на пенсию по инвалидности, что и служит основанием для выделения этого обеспечения в самостоятельный вид пенсионирования. Но в перспективе с формальным обособлением законодательства о правоохранительной службе все категории служащих этой категории должны быть приведены к «единому знаменателю», т.е. и судьи, и работники органов прокуратуры, министерства внутренних дел, государственной безопасности и т.д.

По *второму критерию* классификации пенсий по системе государственного пенсионного обеспечения пенсии по инвалидности по терминологии, применяемой в законодательстве, делятся на *трудовые* и *социальные*. *Трудовые пенсии* предоставляется лицам, которые до признания их инвалидами занимались какой-либо общественно-полезной деятельностью (гражданская, военная, правоохранительная служба, участие в боевых действиях по защите Отечества).

Социальные пенсии по инвалидности назначаются инвалидам I, II, III групп, если они не приобрели права на трудовую (страховую) пенсию данного вида либо на государственную пенсию, предоставляемую в связи с общественно-значимым поведением (в частности, граждане, пострадавшие в результате техногенных катастроф).

На основании изложенного выше можно вывести общее определение пенсий по инвалидности – это *ежемесячные денежные выплаты лицам, имеющим стойкое расстройство функций организма, с целью их содержания на условиях, в порядке и размерах, установленных действующим законодательством.*

2.3. Пенсии по случаю потери кормильца

Пенсии по потере кормильца можно с уверенностью отнести к числу наиболее своеобразных видов пенсионного обеспечения. Это своеобразие проявляется по-разному, о чем свидетельствуют особенности:

1) основания права на пенсию;

2) субъекта права на пенсию;

3) способа определения размера пенсии;

4) их расположения в системе видов пенсионного обеспечения;

5) дифференциации условий права на пенсию;

6) некоторые иные проявления специфики механизма правового регулирования.

Из числа перечисленных особенностей в первую очередь следует обратить внимание на *основание* права на пенсию и на *субъекта* этого права. Данную особенность целесообразнее рассматривать и исследовать в неразрывной связи этих двух признаков, поскольку основание права на пенсию предопределяется тем, кому она адресуется, а субъект права на пенсию, в свою очередь, определяется соответствующим основанием.

При изучении оснований права на иные виды пенсий было нетрудно заметить, что таковым является *единичный* юридический факт – это либо достижение установленного законом возраста, либо признание гражданина инвалидом, либо установленная законодательством продолжительность служения интересам государства. Считать, что основанием права на рассматриваемый вид пенсионного обеспечения, судя по его названию, является факт смерти кормильца, не следует, поскольку сам по себе данный факт автоматически без учета иных юридически значимых обстоятельств соответствующего права еще не порождает. Для возникновения этого права, наряду с установлением факта смерти гражданина, требуется также доказать (обосновать), что:

– умерший гражданин при жизни выступал в качестве *кормильца* в отношении строго определенного законом круга физических лиц, а эти лица, в свою очередь, должны быть признаны его иждивенцами;

– круг (перечень) таких иждивенцев ограничивается членством в составе семьи, т.е. наличием брачно-семейных отношений этих лиц с умершим гражданином. Согласно законодательству семья – это лица, связанные родством и (или) свойством, совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство[83]. Однако далеко не все и каждый член семьи вправе претендовать на данный вид пенсии;

---

[83] *Федеральный* закон от 31 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в РФ» // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

– члены семьи умершего кормильца признаются субъектами права на пенсию лишь при условии, что они являются *нетрудоспособными*.

Каждый из перечисленных выше юридических фактов, взятый вне связи с другими, права на пенсию не дает. Эти факты, которые следует рассматривать в качестве условий права на пенсию, «работают» лишь в своей совокупности и *именно их совокупность выступает в качестве основания* права на пенсию по случаю потери кормильца. На данное обстоятельство следует обратить особое внимание, ибо оно определяет наиболее важную особенность основания права на пенсию рассматриваемого вида. Поэтому, например, смерть отца не может служить основанием для назначения пенсии его сыну, если последний трудоспособен, не признан инвалидом, хотя по каким-то причинам находился на иждивении умершего. Точно так же права на пенсию не возникает у таких членов семьи умершего кормильца, как его дядя и тетя, племянники и племянницы, поскольку они, даже в том случае, если и находились на его иждивении, проживали совместно и вели совместное хозяйство, не отнесены в силу закона к числу лиц, имеющих права на пенсию.

Для более глубокого понимания сущности рассматриваемого вида пенсионирования необходимо проанализировать каждое условие в той же последовательности, в которой они были изложены выше.

Как уже отмечалось, для назначения пенсии данного вида, прежде всего, требуется установление факта потери кормильца. Под потерей кормильца понимается его биологическая (физиологическая) смерть либо смерть лишь предполагаемая, условная. Под биологической смертью понимается «необратимое прекращение биологических процессов в клетках и тканях организма человека»[84]. Официальным подтверждением факта физиологической смерти является *свидетельство о смерти* гражданина, которое выдается органами регистрации актов гражданского состояния.

Смерть условная – это лишь предполагаемый факт гибели человека, который устанавливается актами судебных органов. Суд может признать гражданина *умершим* при условии, что в месте его жительства нет сведений о месте его пребывания в течение пяти лет, а если он пропал без вести при обстоятельствах, угрожавших смертью или дающих основание предполагать его гибель от несчастного случая, – в течение шести месяцев (ст. 45 ГК РФ). Такие же последствия для цели пенсионного обеспечения по случаю потери кормильца порождает факт признания гражданина *безвестно отсутствующим* (ст. 42 ГК РФ), а для лиц, проходивших военную службу, факт их признания *безвестно пропавшим*. При изуче-

[84] *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. С. 638.

нии факта смерти человека следует иметь в виду, что этот факт имеет безусловный характер, т.е. из него не делается никаких исключений, а это значит, что при жизни кормильца никому из его иждивенцев пенсия данного вида назначенной быть не может. Закрепляя другие условия права на пенсию по случаю потери кормильца в качестве общеобязательных требований к соответствующим претендентам, законодатель, тем не менее, делает из них ряд исключений.

Например, студенты, получающие образование по дневной форме обучения, являются трудоспособными гражданами, но они, тем не менее, имеют права на рассматриваемый вид пенсии до достижения ими возраста 23 лет. Следовательно, по отношению к ним сделано исключение из общего правила, согласно которому правом на пенсию обладают только нетрудоспособные граждане. Аналогичное исключение сделано и в отношении родителей военнослужащих по призыву.

После подтверждения факта смерти лица (представление в органы пенсионного обеспечения свидетельства о смерти или решения суда) необходимо представить доказательства *факта нахождения* на его *иждивении*, так как закон «говорит» о смерти не любого лица, а именно кормильца. Иждивенцами с точки зрения пенсионного права признаются две категории граждан. К первой из них относятся такие лица, которые при жизни находились на *полном содержании* кормильца, т.е. получали от последнего все необходимое и достаточное для естественного существования и не имели возможности для самообеспечения, например в силу малолетнего или престарелого возраста, состояния здоровья. Во вторую группу входят лица, которые имеют собственный источник средств к существованию, но он незначителен, в связи с чем кормилец оказывал им *помощь, которая составляла основу средств к жизни* (см. п. 6 ст. 9 Закона о трудовых пенсиях).

Факт нахождения на иждивении требует доказательств, и исключение из него сделано лишь для несовершеннолетних, иждивение которых презюмируется. Закон не определяет виды и форму доказательств этого факта, поэтому для достижения указанной цели заинтересованные в получении пенсии лица могут представлять в органы пенсионного обеспечения самые различные документы; не исключаются, по нашему мнению, и свидетельские показания. Таким образом, доказательство факта иждивения является свидетельством того, что умерший являлся кормильцем, что и соответствует как смысловому, так и сугубо правовому пониманию словосочетания «потеря кормильца».

Кормилец при жизни мог оказывать помощь, в том числе и существенную, а также взять на свое содержание самые различные категории

физических лиц. Как правило, это близкие родственники по восходящей и нисходящей линии, в этом качестве могут выступать и дальние родственники, а также лица, не состоящие с ним в родственных отношениях. Однако далеко не каждый человек, находившийся на иждивении умершего, может быть признан субъектом права на пенсию по случаю потери кормильца. Закон ограничивает круг соответствующих субъектов указанием на то, что они должны быть *членами семьи* умершего гражданина. В состав семьи могут входить лица, связанные между собой как отношениями родства, так и свойства. Но закон определяет, что правом на пенсию обладают только лица, находящиеся с умершим в родственных связях, и тем самым еще более ограничивает круг субъектов права на пенсию по сравнению с контингентом граждан, которые могли или фактически находились на иждивении умершего. Из сказанного следует, что значение словосочетания «потеря кормильца» при его применении в пенсионном законодательстве претерпевает существенное изменение, в связи с чем для его правильного понимания необходимо прежде всего обратиться к анализу буквы закона.

Констатацией того, что субъектом права на пенсию по случаю потери кормильца могут выступать только родственники умершего, исследование субъектного состава данного вида пенсионирования не ограничивается. Дело в том, что в реальной жизни, как уже было отмечено, могли находиться различные категории родственников, как близкие, так и дальние. Но далеко не все они могут выступать в качестве потенциальных пенсионеров. Конкретное определение таких категорий родственников, проживающих с умершим кормильцем одной семьей, возможно лишь при строгом следовании нормам действующего пенсионного законодательства, которое, в отличие от законодательства семейного, налогового и наследственного и других, распределяет их на четыре группы. Эти группы сформированы законодателем уже давно, являются достаточно устоявшимися общностями. В основу комплектации этих групп традиционно положены следующие обстоятельства: а) степень родства с умершим кормильцем; б) объективно заложенные в каждом человеке способности и возможности к самообеспечению, которые, в свою очередь, обусловлены в) физиологическим, в том числе возрастным, состоянием организма.

Возможно, что законодатель принимал во внимание и другие обстоятельства, но указанные выше достаточно четко прослеживаются из содержания соответствующих юридических норм.

В первую группу субъектов права на пенсию включены не достигшие совершеннолетия (18 лет) дети, братья, сестры и внуки умершего кормильца, а если они обучаются по очной форме в различных образова-

тельных учреждениях (за исключением учреждений дополнительного образования), то до окончания обучения, но во всяком случае не дольше, чем до достижения 23-летнего возраста.

Во вторую группу, наиболее обширную по своему составу, включены практически все категории родственников, могущих входить в состав семьи умершего кормильца: один из его родителей[85], супруг, дедушка и бабушка, брат, сестра или ребенок.

Третьей группой объединены такие родственники, как родители и супруг умершего кормильца.

Четвертая группа родственников состоит из дедушки и бабушки кормильца.

Нетрудно заметить, что отдельные члены семьи одновременно отнесены законодательством к двум из перечисленных групп членов семьи умершего кормильца. Но из этого не следует, что нормотворец при формировании состава этих групп допустил какую-то ошибку, в результате которой отдельные категории родственников ставятся в лучшее или, напротив, худшее правовое положение. Как будет показано несколько ниже, это сделано вполне осознанно на основе многолетнего опыта с тем, чтобы были учтены самые различные обстоятельства, в силу которых родственники умершего могут признаваться находившимися на его иждивении. Это и малолетний возраст, и необходимость получения образования, и уход за детьми и др.

Некоторым особняком от перечисленных выше групп членов семьи умершего кормильца находятся его *отчим* и *мачеха*, что, по-видимому, объясняется отсутствием кровного родства между ними и кормильцем. В данном случае закон сделал исключение из общего правила, согласно которому для целей пенсионного обеспечения юридическое значение придается лишь таким семейно-правовым связям, которые основываются *на отношениях родства, а не свойства*. Конечно, отчим и мачеха не относятся к числу кровных родственников, но их положение не следует также рассматривать в качестве семейно-правовых связей, основанных на отношениях свойства, т.е. они занимают своеобразное пограничное правовое положение, в связи с чем для них и было сделано это исключение, о котором будет сказано позднее.

В процессе исследования вопроса о субъектах права на пенсию по случаю потери кормильца следует иметь в виду, что распределением всех

---

[85] На это обстоятельство следует обратить особое внимание; это означает, что соответствующее право возникает либо у отца, либо у матери бывшего кормильца, но не у обоих одновременно. Поэтому если пенсия будет назначена матери кормильца, то у его отца права на пенсию не возникнет, и наоборот.

родственников на соответствующие группы законодатель, как уже было отмечено, в отличие от норм права на наследование, не преследовал цели поставить кого-то из них в лучшее или, напротив, худшее правовое положение. В данном случае он имел в виду иное: с учетом семейно-правовых связей, которые, безусловно и естественно, сказываются на качестве и уровне обеспечения иждивенцев (к примеру, малолетним детям родители, как правило, отдают предпочтение), а также объективных, заложенных каждому человеку способностей и возможностей к самообеспечению добиться того, чтобы имеющие возможность к самообеспечению лица рассчитывали в основном на собственный источник средств к существованию. С этой целью в каждой из перечисленных групп члены семьи кормильца ставятся в *равное* правовое положение, и это достигается посредством установления для них одного или нескольких *дополнительных условий*, соблюдение которых является необходимой и обязательной предпосылкой для возникновения права на пенсию.

Для первой группы родственников установлено (за исключением детей умершего кормильца), что у них право на пенсию (пп.1 п. 2 ст. 9 Закона о трудовых пенсиях) возникает в том случае, если *они не имеют трудоспособных родителей*, которые в силу закона обязаны их содержать. При характеристике правового положения данной группы родственников следует учитывать, что закон наделяет правом на пенсию не только несовершеннолетних, но и тех детей, братьев, сестер и внуков кормильца, которые на момент его смерти были старше 18(23)-летнего возраста, но если они до достижения этого возраста были признаны инвалидами, имеющими ограничения к занятию трудовой деятельностью любой из трех степеней.

Право родственников, объединенных во вторую группу, обусловлено не одним, а тремя дополнительными условиями:

1) они должны быть *занятыми уходом* за детьми, братьями, сестрами и внуками умершего кормильца, не достигшими 14 лет;

2) в свою очередь дети, братья, сестры и внуки кормильца, за которыми осуществляется уход, должны иметь право на пенсию по случаю потери кормильца на условиях, предусмотренных для первой группы родственников, т.е. они не должны иметь трудоспособных родителей;

3) претенденты на установление им пенсии не должны *работать*[86].

---

[86] Условие о том, что такие родственники «не должны работать» с точки зрения требований к четкости юридической терминологии, нуждается, на наш взгляд, в серьезной корректировке. Прежде всего, нуждается в смягчении категоричность, императивность этой формулировки, обязательность труда (работы) давно отменена, поэтому не обязанный к чему-либо субъект не должен, а вправе выполнять какую-то работу. Во-вторых, из позиции законода-

Для третьей группы родственников, т.е. для родителей и супруга умершего кормильца установлено, что они имеют право на пенсию, если достигли общеустановленного пенсионного возраста или являются инвалидами одной из трех групп (степеней ограничения способности к трудовой деятельности).

У дедушки и бабушки кроме названного выше условия, предусмотренного для родителей и супруга умершего кормильца (достижение установленного возраста или признания их инвалидами), право на пенсию связано с таким условием, как отсутствие лиц, которые по действующему законодательству обязаны их содержать.

Продолжительность факта нахождения на иждивении родственников умершего кормильца, по общему правилу, юридического значения не имеет. Но из этого правила сделано лишь одно, причем весьма своеобразное исключение для отчима и мачехи умерших пасынка либо падчерицы. Своеобразие этого исключения состоит в том, что требование к продолжительности нахождения на иждивении адресуется не непосредственно к субъектам, претендующим на пенсию по потере кормильца. Отчим или мачеха для возникновения права на пенсию в связи со смертью пасынка или падчерицы должны в течение совместной жизни *воспитывать и содержать последних на протяжении не менее пяти лет.* В данном случае речь идет именно о воспитании и содержании, а не о помощи, независимо от ее размера и периодичности поступления. Поэтому если отчим или мачеха не докажут, что они воспитывали и содержали пасынка и падчерицу, и будет выяснено, что они лишь помогали последним, права на пенсию у них не возникнет.

Анализируя состав членов семьи по рассмотренным выше группам и установленные для каждой из них специальные условия права на пенсию, можно заключить, что соответствующая компановка субъектов права и условий для его признания не может считаться оптимальной, в какой-то степени гармоничными, взвешенными, что, в свою очередь, нередко на практике ставит серьезные препятствия для действительно нуждающихся в пенсионном обеспечении родственников умершего кормильца.

Одновременно из изложенного следует, что правом на пенсию обладает не коллективный субъект, в качестве которого выступает семья умершего кормильца, а лишь определенные действующим законодательством *отдельные ее члены*. Тем не менее законодатель именует в этом

теля трудно понять, работу какого рода имел он в виду: наемный труд, служба, домашняя работа, работа на приусадебном участке, труд предпринимателя и т.д. Все эти виды деятельности являются работой, и если формально следовать букве закона, то такой родственник, занимаясь домашним хозяйством, будет лишен права на пенсию.

качестве и семью, что уже обсуждалось в разделе настоящей работы, посвященном субъектам права социального обеспечения. Поэтому, исходя из содержания действующих нормативных актов, следует констатировать, что субъектом права на пенсию по случаю потери кормильца одновременно признается семья в целом, так и индивидуально определенный член семьи (например, отец, мать, брат, внук и т.д.). Однако в перспективе, как мы полагаем, законодатель должен отказаться от формального признания в этом качестве семьи как коллективного субъекта права, поскольку такая позиция противоречит его собственной социально-обеспечительной политике.

Суть этой правовой политики сводится к персонификации, индивидуализации субъекта-получателя социально-обеспечительных предоставлений, а семья, как коллективно-правовое образование, по общему правилу включает в себя не только не способных к самообеспечению лиц, но и таких граждан, которые располагают возможностями к обеспечению за счет собственных источников (наемный труд, предпринимательская деятельность и др.). Поэтому для приведения в соответствие, в частности, буквы Закона от 12 февраля 1993 г. с общими целями пенсионного обеспечения целесообразнее исключить не только из названия, но и текста нормативных актов указание на семью как на самостоятельный и специфический субъект социально-обеспечительных правоотношений в сфере пенсионирования.

И последний момент, на который следует обратить внимание при исследовании вопроса об особенностях правового положения субъекта права на пенсию по случаю потери кормильца, свидетельствующий о достаточно жесткой и одновременно избирательной позиции законодательства при его нормативно-правовом разрешении. Закон устанавливает в качестве общего правила положение о том, что соответствующий статус устанавливается не любому члену семьи, относящемуся к вышеперечисленным категориям, а лишь таким из них, которые признаются *нетрудоспособными*. При первом приближении к букве закона можно предположить, что таким субъектом может выступать любой человек, который находился на иждивении умершего кормильца, однако в дальнейшем мы выясняем, что в этом качестве может выступать только член семьи. Однако и на этом ограничение круга субъектов права не ограничивается; оно осуществляется еще двумя способами: а) указанием на отношение родства и б) на перечисление характера и степени родственных отношений с умершим кормильцем. Указание на то, что субъектами права на пенсию являются только *нетрудоспособные* родственники, проживающие одной семьей, конечно же еще в большей степени ограничивает круг субъектов права на пенсию по случаю потери кормильца.

Вообще, сохранение в законодательстве такой нормы достаточно архаично и является наследием социалистического этапа развития права России, когда труд рассматривался в качестве основного, а для большинства граждан и единственного источника средств к существованию. В настоящее время источник средств к существованию далеко не всегда определяется результатами трудовой деятельности. Это, например, спонсорские «вливания», доход от аренды имущества, наследственная масса и т.д. Соответствующий индивид, таким образом, формально отнесенный к категории нетрудоспособных граждан, может располагать достаточно серьезным доходом. Кроме того, доказательство факта нахождения на иждивении уже само по себе делает излишней необходимость доказывания факта нетрудоспособности, так как соответствующее лицо, согласно позиции законодателя, лишается источника средств к существованию в связи со смертью кормильца.

Следует также учитывать, что в современный период многие трудоспособные граждане объективно из-за безработицы лишены возможности обеспечить себя результатами собственного труда и лишение их права на пенсию может поставить под угрозу факт их жизнесуществования в связи со смертью кормильца. Также следует учитывать и формальную позицию законодателя на понятие пенсии как средства, компенсирующего утрачиваемый заработок или доход. Пенсия по случаю потери кормильца поэтому также призвана компенсировать тот источник средств к существованию членов семьи, который предоставлялся им из заработка (дохода) при жизни кормильца. Изложение дает основание сделать следующий вывод: законодатель должен отказаться от закрепления факта признания лица нетрудоспособным в качестве обязательного условия для возникновения права на пенсию по случаю потери кормильца, ибо установление факта нахождения на иждивении независимо от состояния трудоспособности члена семьи означает, что орган пенсионного обеспечения признал его не способным к самообеспечению, а следовательно, нуждающимся в обеспечении пенсионном.

Однако так как сказанное является лишь авторским положением, а в законодательстве анализируемое условие продолжает действовать, следует иметь четкое представление о том, кто из членов семьи, потерявшей кормильца, признается нетрудоспособным. Таковыми в силу действующего законодательства признаются:

– несовершеннолетние или обучающиеся;

– инвалиды;

– члены семьи, осуществляющие уход за несовершеннолетними;

– члены семьи, достигшие общеустановленного пенсионного возраста.

Не требует особого осмысления и доказывания, что в реальной жизни и молодой и пожилой человек в указанном возрасте могут быть вполне

трудоспособными лицами, точно так же, как и инвалиды, поэтому их автоматическое признание неспособными обеспечить себя результатами труда приводит к обратному результату: законодатель наделяет их правом на пенсию вопреки их способности к самообеспечению.

Суммируя изложенное выше, еще раз хотелось бы обратить внимание на специфику основания права на пенсию по случаю потери кормильца и субъекта этого права. Особенностью основания рассматриваемого вида пенсионного обеспечения является то, что в этом качестве выступает не единичный юридический факт, а их совокупность. Каждый элемент данной совокупности является лишь одним из условий, и вне органичной связи между собой они права на пенсию не порождают. Первым из этих условий является установленный факт смерти лица. Затем устанавливается, являлось ли это лицо при жизни кормильцем. Как следствие, следующим этапом при определении права на пенсию является установление факта иждивения, а в свою очередь иждивенцами признаются только четко перечисленные в законодательстве члены семьи умершего кормильца. И последним условием, определяющим право на пенсию, является установление факта нетрудоспособности тех членов семьи, которые признаны иждивенцами.

Следующей наиболее важной особенностью рассматриваемого вида пенсионного обеспечения является сочетание в нем двух достаточно противоположных предпосылок, точнее идей, на основании которых закрепляется право граждан в России на пенсию. Большинство членов нашего сообщества в период активного существования вносят своим трудом, иным видом деятельности определенный вклад в осуществление общегосударственных потребностей. По этой причине в силу утраты ими способности к самообеспечению государство принимает на себя обязанность по предоставлению им обеспечения пенсионного. В результате у таких субъектов возникает право на пенсию заработанную, заслуженную, в целом, вне зависимости от официальной позиции законодателя на ее наименование, – на *трудовую* пенсию.

Другая, значительно меньшая часть нашего общества, по различным причинам участия в общественно-полезной деятельности не принимала, поэтому такие граждане длительное время правом на пенсию не обладали. Но с принятием Закона о государственных пенсиях 1990 г. они таким правом были наделены, а соответствующий вид пенсионирования получил название в законодательстве – *социальные пенсии*. В результате с этого момента все виды пенсий в России стали подразделяться на две несоразмерные по числу пенсионеров группы: большая часть пенсионеров получала пенсию трудовую, а меньшая – социальную.

Современное законодательство, сохранив указанный критерий для разграничения пенсий на трудовые и социальные, несколько изменило свой подход к этой классификации. Но это изменение не затронуло его принципиального отношения к рассматриваемым видам обеспечения. Социальные пенсии были отнесены к категории государственного обеспечения, т.е. они выплачиваются за счет средств государственного бюджета тем нетрудоспособным гражданам, которые не сумели (не смогли) своей деятельностью заработать право на пенсию трудовую или на иные виды государственного пенсионного обеспечения, осуществляемого в связи со службой или другим общественно-значимым поведением.

Пенсии по случаю потери кормильца, и в этом проявляется их своеобразие, занимают промежуточное положение между пенсиями трудовыми и социальными. Субъектом права на их получение, как и субъектом права на социальную пенсию, являются граждане, признанные в силу закона *нетрудоспособными*. Сближает их с социальными пенсиями и то, что эта пенсия предоставляется таким родственникам умершего кормильца, которые (п. 1 ст. 11 Закона о государственном пенсионном обеспечении) в силу различных причин не приобрели права на трудовую (страховую) пенсию по возрасту или инвалидности. Наконец, пенсии по случаю потери кормильца для такой категории членов семьи, как дети в возрасте до 18 лет, потерявшие одного иди обоих родителей, дети умершей одинокой матери, по своей природе являются сугубо социальными, поскольку они в силу малолетнего возраста, по общему правилу, еще не успели «заработать» себе право на другие виды пенсионирования, поэтому они признаются нетрудоспособными, а их иждивение презюмируется.

Пенсии по случаю потери кормильца формально подразделяются в зависимости от организационно-правовых форм и, как следствие, от качественной характеристики субъекта-получателя на два вида: пенсии *трудовые* (*страховые*) и *государственные*. Фактически же следует говорить не о двух, а о трех видах, так как социальные пенсии, включенные в число государственного обеспечения, обладают спецификой, не свойственной статусу иных видов и субъектов права на государственное пенсионирование данного вида. В соответствии с названными группами осуществляется дифференциация дополнительных условий права на пенсию.

Так, для возникновения права на трудовую (страховую) пенсию необходимо, чтобы кормилец был *застрахованным* лицом, в противном случае его иждивенцы права на соответствующий вид пенсий иметь не будут. Право на пенсию по системе государственного обеспечения требует того, чтобы кормилец был отнесен *к категории граждан*, имеющих право на государственную пенсию. Однако такой вывод не полной мере со-

ответствует перечню видов пенсий, которые указаны в п. 1 Закона о государственном пенсионном обеспечении, в котором, и это трудно объяснимо, пенсии по случаю потери кормильца в качестве самостоятельного вида вообще не упоминаются. Но в п. 2 этой статьи установлено, что правом на пенсию по случаю потери кормильца, тем не менее, обладают члены семьи в случае смерти военнослужащего и лица, пострадавшего от радиационных или техногенных катастроф. Отсюда следует, что члены семьи иных субъектов правом на государственную пенсию по случаю потери кормильца не обладают, что, конечно же, не соответствует правовой действительности. Подтверждением тому является п. 2 ст. 4 этого Закона, в которой закреплено, что члены семьи умершего федерального государственного служащего имеют право на пенсию (надо обратить внимание на редакцию этой юридической формы) «в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

Во-первых, в законе не определено, на какую пенсию по случаю потери кормильца могут претендовать члены его семьи: трудовую или государственную. Во-вторых, в тексте указанного закона вообще не содержится упоминания о тех случаях, при наступлении которых у членов семьи умершего кормильца возникает право на соответствующую пенсию. Не закреплены в законе и правила исчисления размеров этой пенсии. Разумеется, что этот вопрос разрешен на подзаконном уровне, но такое решение противоречит иерархическому построению действующего законодательства России.

К сожалению, остается неразрешенной на законодательном уровне также проблема статуса пенсионеров – членов семьи умершего участника Великой Отечественной войны. О них вообще не содержится упоминания в Законе о государственном пенсионном обеспечении. Конечно, они не могут не быть субъектами права на пенсию по случаю потери кормильца. Но возникает вопрос, какая из перечисленных трех видов пенсий им должна быть назначена: трудовая, государственная за ратный труд кормильца или социальная (в случае, например, смерти одинокой матери – участницы Великой Отечественной войны)? Осложняет в известной степени эту ситуацию такой факт, когда участник войны обладал правом на получение двух пенсий: государственной по инвалидности и трудовой (страховой) по возрасту. По логике членам его семьи пенсия по случаю потери кормильца должна исчисляться из совокупности пенсии, которую получал участник войны. Но этот вопрос на законодательном уровне своего разрешения не нашел.

В этой ситуации возможен и другой вариант: членам семьи, так как они не наделены правом на получение двух пенсий, будет предложена возмож-

ность выбора варианта исчисления их пенсии одной из двух получаемых при жизни кормильца пенсий: либо из его пенсии по инвалидности, либо из трудовой пенсии по возрасту. Таким образом, в результате соединения права на пенсию, обусловленную сочетанием различных организационно-правовых форм, порождается ситуация специфицированного условия права на пенсию по случаю потери кормильца. В первом варианте это условие обусловило объединение в одном лице – умершем кормильце субъекта права на государственную пенсию по инвалидности и пенсию трудовую по возрасту, а во втором – двухвариантное решение. Если члены семьи предпочтут пенсию умершего кормильца по возрасту, то умерший должен быть застрахованным лицом, а если они сочтут более приемлемым для себя его пенсию по инвалидности, то они «связывают» свое право на пенсию с установлением факта признания умершего инвалидом.

Дифференциация условий пенсионного обеспечения осуществляется и по отношению к несколько иной оценке субъекта права на социальную пенсию по случаю потери кормильца. Для того чтобы приобрести право на социальную пенсию этого вида, необходимо, чтобы умершим кормильцем являлась *одинокая мать* ребенка. Другие родственники правом на такую пенсию не обладают (правда, трудно понять, по какой причине этого права лишен *отец* ребенка, для которого воспитание ребенка без материнской опеки, пожалуй, более сложная задача). Во-вторых, сам субъект права должен обладать соответствующим специальным статусом – он не должен быть старше 18-летнего возраста. Это – достаточно жесткое условие права на социальную пенсию по случаю потери кормильца, что приводит на практике к достаточно серьезным негативным последствиям. Так, например, подросток не будет иметь права на пенсию в случае смерти одного из его родителей даже в ситуации, когда другой родитель не в состоянии его обеспечить. Не будет иметь права на эту пенсию и инвалид, достигший совершеннолетия (18 лет).

Итак, суммируя изложенные выше особенности обеспечения по случаю потери кормильца, можно дать следующее определение пенсиям данного вида – это *ежемесячные денежные выплаты, назначаемые для цели содержания или оказания основной и постоянной помощи членам семьи, потерявшей кормильца, в размерах и на условиях, предусмотренных действующим законодательством*[87].

[87] Исключив из этого определения такую категорию, как основание пенсионирования, мы следуем исходной позиции, согласно которой таковым является именно совокупность условий. Одновременно, дополняя общее определение пенсий понятием «основная и постоянная помощь», мы исходим из законодательно закрепленного понятия «иждивение».

2.4. Пенсии за выслугу лет

2.4.1. Понятие, генезис и общая характеристика пенсий за выслугу лет

Прежде чем понять специфику механизма правового регулирования рассматриваемого в настоящем разделе вида пенсионного обеспечения, которой оно выделяется из числа иных видов пенсионирования в России настоящего и минувшего времени, надо, прежде всего, иметь в виду, что *пенсия за выслугу лет*, образно говоря, является *родоначальницей* всей пенсионной системы нашего государства. Объяснение и доказательство этого факта находятся в истории развития, точнее даже становления российского пенсионного права, а современное его состояние – тому лишь дополнительный аргумент.

Исторически в России сложилось так, что первыми субъектами-получателями пенсий были исключительно государевы слуги, т.е. такие лица, которые состояли на государственной военной или гражданской службе. Пенсионное обеспечение («пенсионъ»[88]) зародилось как встречное, ответное обязательство государства за вложенный по реализации его целей и задач труд военных и гражданских чиновников. При этом оно исходило из следующего: в период службы каждый чиновник получал от государства вознаграждение (денежное и (или) натуральное), которого он лишался в связи с прекращением исполнения своих служебных обязанностей по определенны причинам. В числе первой и основной такой причины признавалось истечение государством установленного срока (продолжительности) службы – это, как правило, 20 или 25 лет.

Установление этого срока объяснялось, да и в настоящее время объясняется, достаточно прагматично: длительное исполнение обязанностей по службе сопряжено в большинстве с неординарной сложностью, напряженностью, повышенной ответственностью за принимаемые служащим решения, особым видом производственной вредности, а в ряде случаев и реальной опасностью для здоровья и жизни человека трудом. Это приводит, по мнению законодателя, по общему правилу, к преждевременному снижению либо полной утрате функциональных способностей организма такого субъекта к качественному продолжению исполнения служебных обязанностей, чем, собственно, и специфичен труд служащего по сравнению с иными организованными правом видами трудовой деятельности.

---

[88] Слово «пенсия» – латинского происхождения и вошло в обиход русского общества именно как «оклад по выходу в отставку за службу» (см.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. М.: Русский язык Медиа, 2005. Т. 3. С. 29).

Второй причиной, в силу которой такой субъект признавался неспособным к дальнейшему осуществлению служебных обязанностей, являлось *состояние его здоровья*. Иными словами, длительное (сверх установленного нормативного срока службы) исполнение обязанностей по службе приводило к физической невозможности продолжения этой работы, в связи с чем служащий отправлялся в отставку по реальному или предполагаемому состоянию здоровья. Состояние здоровья, кроме того, служило и в качестве самостоятельной причины, но оно всегда напрямую связывалось с исполнением служебного долга (например, ранее, контузия, увечье, полученные в период боевых действий). Таким образом, определенной продолжительности служба, которая с неизбежностью приводила к снижению способности человека, в том числе естественно и по состоянию здоровья, к качественному, надлежащему исполнению возложенных на него государством обязанностей, как следствие, к его отставке, породила встречную обязанность государства по обеспечению материального положения отставного служащего таким видом средств к существованию, как пенсия. В настоящее время указанный подход к пенсионному обеспечению всех трех категорий государственных служащих (военных, гражданских, правоохранительных органов) принципиальных изменений не претерпел – пенсией государство продолжает рассчитываться со служащим за его вклад по решению, в конечном счете, общенациональных интересов.

Отсюда следует, что *основанием* права на пенсию за выслугу лет является *факт службы определенной продолжительности общегосударственным интересам для определенной законодательно категории граждан*. При этом надо иметь в виду, что общенациональным интересам служит труд не только государственных чиновников, но и других граждан, и в первую очередь тех, кто работает в государственном секторе экономики, науки, образования, здравоохранения и т.д. В советское время большинство работников этих сфер трудовой деятельности, разумеется профильных специальностей (врач, учитель, научный сотрудник и т.д.), было наделено, как и чиновники, в традиционном понимании этого слова[89], правом на пенсию за выслугу лет. Для того периода соответствующий подход законодателя к правовому регулированию данного вида пенсионного обеспечения был вполне логичен, ибо наука, образование, здравоохранение, культура, авиация были приоритетными направлениями

[89] Термин «чиновник» производен от слова «чин», т.е. служебный разряд военных и гражданских служащих. См.: *Ожегов С.И.* Указ. соч. С. 768; *Большой* энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. М.: Большая Российская энциклопедия; СПб.: Нор, 2002. С. 1353; *Словарь* синонимов русского языка. М.: Русский язык, 1986. С. 167, 589.

государственной политики, а как следствие, работники, ее проводящие, считались находящимися на службе общегосударственным интересам, независимо от того, что они не были включены в «табели о рангах», т.е. не занимали должностей, официально включенных в специальный реестр должностей государственных служащих.

С ослаблением государственно-властного давления в конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого столетия эти сферы общественной жизни перестали быть сугубо государственными, т.е. наука, образование, культура стали, так сказать, «предметом совместного ведения», многие учреждения утратили статус государственных образований, были созданы такие, к примеру, организации, как частные поликлиники, больницы, аптеки, колледжи, гимназии и т.д., которые в целом решали общегосударственные задачи, но с позиций собственного коммерческого интереса. Поэтому также логично, что работники соответствующих предприятий и учреждений были исключены из числа лиц, имеющих право за выслугу лет по причине того, что они перестали служить непосредственно государству.

Но размежевание «частного и публичного интереса» в деле пенсионного обеспечения на этой основе перешло, по-нашему мнению, «грани дозволенного», в результате чего права на пенсию за выслугу лет были лишены учителя, врачи, научные сотрудники государственных учреждений науки, образования, культуры, здравоохранения, т.е. те, кто своим трудом действительно, а не опосредованно через интерес частный, продолжают служить государству и непосредственно от государства получают за свой труд вознаграждение в виде заработной платы. Законом о трудовых пенсиях формально права этой категории служащих были конвертированы (преобразованы) с тем, чтобы их правовое положение не было ухудшено по сравнению с предшествующим пенсионным статусом. Но правовые реалии свидетельствуют об обратном. Если бы за указанными категориями граждан было сохранено прежнее правовое положение, то по условиям пенсионирования настоящего времени они должны были бы быть приравнены к гражданским служащим (федеральным, субъектам федерации, муниципальным). Однако имевшееся у них ранее право на пенсию за выслугу лет было преобразовано в ныне существующее право не досрочную пенсию по возрасту, и, по мнению законодателя, их статус изменился лишь номинально. В действительности же для тех, кто ранее имел право на пенсию за выслугу лет, а согласно новому законодательству – право на досрочную пенсию по возрасту, изменилось главное: размер пенсий за выслугу лет значительно, а нередко кратно, превышает размер пенсий по возрасту. В результате этого сложилось достаточно парадоксальная ситуация: ученый с мировым именем, внесший своим трудом существенный вклад в

реализацию общегосударственных задач, наделяется правом не пенсию размером ниже, чем рядовой чиновник, офицер не высшего командного состава, судья, следователь районного отдела внутренних дел и т.д.

Тем не менее рассмотренная выше ситуация по трансформации пенсий за выслугу лет для перечисленных категорий граждан в право на досрочную пенсию по возрасту лишний раз подтверждает, что: 1) право на пенсию за выслугу лет является исключительной прерогативой государственных служащих; 2) основанием этого права является государственная служба нормативно уставной продолжительности; 3) действующее законодательство о пенсиях за выслугу лет возвратилось к своим исходным началам – быть средством обеспечения *исключительно* ушедших в отставку государственных служащих[90].

Первая и на настоящий момент последняя попытка на законодательном уровне формализовать, т.е. легально закрепить рассмотренное основание права на пенсию за выслугу лет, была предпринята в ст. 2 Закона о государственных пенсиях 1990 г., где оно было сформулировано как *«длительное выполнение определенной профессиональной деятельности»*. Безусловно, стремление законодателя разграничить такие понятийные категории, как основание и условие права на пенсию, следует приветствовать, но одновременно считать его позицию верной, конкретной, однозначно выраженной достаточно сложно. Однако, во-первых, такая формулировка не обладает определенностью, в ней заложена потенциальная возможность манипулирования субъективным правом, собственно, достаточно наглядно продемонстрированная действующим законодательством, сменившим статус служащего на статус рядового застрахованного лица служащих государству работников, хотя, к примеру, труд учителя, безусловно, является определенным видом профессиональной деятельности, и по формальным моментам его длительное выполнение должно служить основанием права на пенсию за выслугу лет. Во-вторых, законодатель, формулируя данное основание, не учел того, что любой, организованный правом труд – профессионален[91], в связи с чем каждый профессионал, согласно этой формулировке, мог выступать потенциальным носителем права на пенсию за выслугу лет. И, наконец, любой труд, как

---

[90] Этот вывод, в целом, соответствует и семантическому происхождению словосочетания «выслуга лет», оно производно от слов «служба», «служение» (см.: *Ожегов С.И.* см.: цит. раб. С. 224; *Даль В.И.* см.: цит. раб. С. 636; *Словарь* синонимов русского языка. М.: Русский язык, 1975. С. 496), а так как речь идет об обеспечении не страховом, а государственном, то в пенсионном праве данное словосочетание должно, по мнению законодателя, связываться с государственной службой, а не с иными видами труда на общенациональные интересы.

[91] Слово «профессия» латинского происхождения (professio), означающее род деятельности, требующий определенной подготовки, навыков, умений, знаний.

целенаправленная деятельность человека по созданию материальных и духовных ценностей, представляет собой совокупность или систему трудовых операций, действий, которые с неизбежностью «протекают» во времени и осуществляются в пространстве. Стало быть, указание на длительное выполнение определенных трудовых функций также не специфирует основания права на пенсию за выслугу лет.

В настоящее время такая понятийная категория, как основание права на пенсию, в том числе и пенсию за выслугу лет, вообще исключена из нормативно-правового обихода и заменена таким понятием, как условия права на пенсионное обеспечение. Более того, ст. 39 Конституции РФ, на что было обращено внимание М.Л. Захарова и Э.Г. Тучковой[92], вообще не содержит прямого указания на пенсию за выслугу лет, тогда как другие виды пенсионного обеспечения (по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца) находят в ней свое прямое закрепление. Все это требует не только *конкретизации* основания права на пенсию за выслугу лет, но и его *формализации* в основополагающих нормативных актах о пенсионном обеспечении в России. Итак, *основание* права на пенсию за выслугу лет является государственная военная, гражданская или правоохранительная служба установленной законом продолжительности. Оно – *единое* для всех категорий служащих и *единственное*, поскольку иные юридические факты, с которыми законодатель связывает возникновение права на данный вид пенсионирования, сами по себе права на пенсию не порождают, в связи с чем их следует относить к такой правовой категории, как *условия* права на пенсию за выслугу лет.

Условия права на пенсию за выслугу лет достаточно разнообразны и ставятся в зависимость, прежде всего, от категории служащих, подлежащих данному виду обеспечения. Но имеются и *общие условия* для всех категорий служащих, обязательное соблюдение которых необходимо для назначения им пенсии и которые лишний раз свидетельствуют о преемственности исходных начал пенсионирования данного вида.

1. Следуя идее о том, что длительное исполнение обязанностей с неизбежностью отражается на качестве осуществления соответствующей функции, законодатель устанавливал ранее и в настоящее время *непреложное требование – оставление той службы* (увольнение со службы, отставка служащего), которая, собственно, и порождает право на пенсию за выслугу лет. Если служащий на момент возникновения у него права на пенсию, т.е. при наличии 15, 20-летнего специального стажа, продолжает исполнять свои обязанности, право на пенсию у него не возникает. Это

[92] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 281.

правило воспроизводится во всех нормативных источниках о пенсионном обеспечении за выслугу лет. Так, в п. 1 ст. 7 Закона о государственном пенсионном обеспечении прямо закреплено «федеральные государственные служащие... имеют право на пенсию за выслугу лет *при увольнении* с федеральной государственной службы...».

В Законе от 12 февраля 1993 г. (п. «а» ст. 13) установлено, что правом на пенсию за выслугу лет обладают служащие, *имеющие на день увольнения* со службы...». В Положении о порядке назначения и выплаты пенсий прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации и их семьям от 12 августа 1994 г.[93], в Инструкции Министерства юстиции РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 ноября 1993 г. № 13-25-1693 «О порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям, пребывающим в отставке и бывшим судьям, находящимся на пенсии» установлено, что право на получение такого содержания имеют судьи, «*ушедшие (удаленные)* в отставку...».

Таким образом, можно констатировать, что условие об обязательном оставлении той службы, исполнение обязанностей по которой дает право на пенсию, является универсальным, т.е. относящимся ко всем без исключения категориям служащих: гражданских, военных, правоохранительных органов. Несоблюдение этого требования «парализует» право на пенсию лиц, которое они заслужили длительной службой, в чем, собственно, и состоит юридическое значение условий права на пенсию и чем оно отличается от ее оснований[94].

2. *Условие о возрасте служащего.* Возраст находящегося на службе человека является естественным отражением его трудового стажа, по общему правилу, они (стаж и возраст) пропорционально соотносимы[95], чем длительнее стаж, тем больший возраст лица, его имеющего. Поэтому субъект, имеющий длительный стаж государственной службы, обычно находится в возрасте, в котором работоспособность человека, по мнению нормотворца, снижается, что с неизбежностью отражается на качестве исполнения служебных обязанностей. Чтобы возрастные особенности человеческого организма не смогли отрицательно отразиться на осуществлении государственных функций и задач, действующее законодательст-

---

[93] См.: СЗ РФ. 1994. № 17. Ст. 2000.

[94] Очень четко это условие сформулировано в п. 3 ст. 7 Закона о государственном пенсионном обеспечении, закрепляющем, что «пенсия за выслугу лет *не выплачивается* в период нахождения на государственной службе, дающей право на пенсию».

[95] Естественная пропорциональность стажа и возраста нарушается, если, к примеру, гражданин поступает на службу в зрелом возрасте, что происходит также при установлении льготного порядка исчисления выслуги лет.

во закрепляет пороговый уровень, так называемый предельный возраст пребывания на службе. Границы возрастного предела колеблются от 45 до 65 лет[96] в зависимости от категории государственного служащего, от занимаемой им государственной должности по «Табелю о рангах» и от военного звания или классного чина. С позиций правовой теории возрастные ограничения для служащих выполняют роль, аналогичную пресекательным сроком, т.е. ими устанавливается определенный заслон для продолжения службы во избежание неблагоприятных последствий, которые могут наступить из-за возрастных изменений организма служащего.

3. Условие о *состоянии здоровья* служащего, которое в нормотворческой практике нередко сопровождается термином *«ограничение по состоянию здоровья»*. При установлении этого условия государство, прежде всего, исходит из гуманных целей, так как позволяет служащему, не имеющему на день увольнения требуемой (полной) выслуге лет, быть субъектом права на данный вид пенсионирования. Например, для военнослужащих, не имеющих на момент увольнения 20-летней выслуги, установлено право на пенсию, если они увольняются со службы по состоянию здоровья. Аналогичное условие предусмотрено и для федеральных гражданских служащих, но при дополнительном условии, если состояние их здоровья послужило основанием для признания их инвалидами[97].

Вторую группу образуют *специальные условия* права на пенсию за выслугу лет, их можно именовать также *дополнительными*, поскольку они:

– касаются не всех без исключения служащих;

– применяются не для любого варианта (подвида) пенсионного обеспечения данного вида;

– дополняют требования, которым должен отвечать претендент права на пенсию, закрепленные общими (универсальными) условиями.

1. Прежде всего, в числе специальных условий следует назвать *причины (основания), по которым у субъекта прекращаются служебные правоотношения*. Это условие имеет наибольшее распространение, но, тем не менее, его не следует считать общим (универсальным) потому, что оно

---

[96] Отметим, что требования к предельному возрасту пребывания на службе не имеют характера категорического императива и позволяют с учетом индивидуальных особенностей физического, интеллектуального состояния служащего продлять срок пребывания его в соответствующей должности. Это правило, на наш взгляд, достаточно разумно, поскольку позволяет в полной мере использовать опыт, знания служащего, но оно должно действовать до тех пор, пока не используется в интересах самого служащего самим служащим исключительно с данной целью.

[97] См.: пп. «в» ст. 13 Закона от 12 февраля 1993 г., пп. 4 п. 1 и 2 Закона о государственном пенсионном обеспечении, п. 5 Положения о порядке назначения и выплаты пенсий работникам прокуратуры РФ.

устанавливается не во всех случаях и не для всех категорий служащих. Так, военнослужащий, отслуживший в армии не менее 20 лет, имеет право на пенсию независимо от причины его увольнения со службы, в том числе за действия, дискредитирующие его самого и вооруженные силы. Но для других категорий служащих увольнение со службы не по причинам, указанным в специальных нормативных актах, препятствует возникновению права на пенсию за выслугу лет. В определенной части эти причины совпадают (например, увольнение в связи с организационно-штатными мероприятиями), совпадают они и в том, что являются уважительными и не связаны с виновным поведением субъекта. Виды и число оснований, по которым производится прекращение служебного контракта, варьируется законодателем от вида государственной службы. Например, для военнослужащих предусматриваются три основания увольнения со службы, дающие право на эту пенсию даже при отсутствии требуемой, по общему правилу, двадцатилетней выслуги лет:

– достижение предельного возраста, соответствующего военному званию;

– состояние здоровья, но такое, которое не дает оснований для признания их инвалидом;

– проведение мероприятий, приводящих к их сокращению.

Для гражданских федеральных служащих перечень этих условий расширен и несколько изменен. В него, к примеру, включено такое основание, как ликвидация федерального органа государственной власти[98], увольнение служащего, принятого на работу с целью непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, заменяющие государственные должности РФ, в связи с прекращением у этих лиц соответствующих полномочий. Право на эту пенсию предоставлено также увольнением по собственному желанию служащего, если причиной увольнения является, в свою очередь, выход на государственную пенсию.

Судьи в этом плане наделены еще большими возможностями для получения права на пожизненное денежное содержание, которое, как уже отмечалось, является ни чем иным по своей юридической природе, как разновидностью пенсий за выслугу лет. Для возникновения права на пожизненное денежное содержание судьи судов РФ должны быть удалены в отставку. Находящимся в отставке судья признается, если он был уволен с работы не по всем, а лишь по определенным ст. 14 Закона РФ «О статусе судей

[98] Отметим, что Закон о государственной гражданской службе РФ (ст. 37, 39) содержит значительно большее количество оснований для прекращения служебного контракта, которые следовало бы включить в число тех, которые содержатся в Законе о государственном пенсионном обеспечении.

в Российской Федерации» основаниям. В числе этих оснований, которые, в общем, дублируют основания увольнения гражданских и военных служащих, указано (п. 2 этой статьи) и такое, как неспособность судьи «по состоянию здоровья *или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия* судьи». Такая формулировка фактически содержит неограниченные (за исключением противоправных и аморальных поступков) возможности для установления статуса «судья, находящийся в отставке» и, как следствие, получение пожизненного денежного содержания.

2. По общему, названному выше правилу пенсия за выслугу лет назначается при условии, что служащий прекращает исполнение своих должностных обязанностей. Но из этого правила законодатель делает некоторые исключения, позволяющие субъекту, получающему такую пенсию, продолжать работать в той должности, с которой он «ушел» на пенсию. Но для этого служащий, прежде всего, должен быть уволен со службы, а затем возобновить служебные правоотношения *исключительно* на условиях *срочного контракта*. Таким образом, существование служебных правоотношений срочного характера является дополнительным условием права на пенсию.

Федеральный гражданский служащий имеет право на пенсию только в том случае, если он замещал соответствующую должность «*не менее 12 полных месяцев непосредственно перед увольнением*» (ч. 2 п. 5 ст. 7 Закона о государственном пенсионном обеспечении). Сам факт исполнения обязанностей по государственной гражданской службе непосредственно перед обращением за пенсией в течение указанного срока также следует рассматривать в качестве специального для данной категории служащих условия права на пенсию, которое для военнослужащих и служащих правоохранительных органов не предусматривается.

3. Специальные условия права на пенсию за выслугу лет также *устанавливаются* правовыми актами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, что прямо закреплено в п. 4 ст. 7 Закона о государственном пенсионном обеспечении. Разумеется, что в силу принципов единства правовых и организационных основ государственной службы и взаимосвязи государственной и муниципальной службы, закрепленных ст. 3 Федерального Закона от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы в Российской Федерации» № 58 ФЗ, а также сложившейся нормотворческой практики эти условия во многом воспроизводят условия, закрепленные федеральным законодательством. Но как бы то ни было, предоставленное федеральным законодательством право устанавливать собственные условия пенсионирования для служащих субъектов Федерации и муниципальных служащих, тем более за счет средств соответст-

вующих бюджетов, содержит с правовой точки зрения безграничные возможности для установления специальных (дополнительных) условий права на пенсию за выслугу лет таких категорий служащих. Эта предоставленная федеральным законодательством практически неограниченная свобода для локальных нормотворцев, по-нашему мнению, подрывает основы государственности в деле пенсионного обеспечения, нейтрализует действие принципа социальной справедливости. Полагаем в этой связи, что соответствующая правовая политика должна быть существенно пересмотрена, так как средства на выплату пенсий государственным служащим субъектов РФ, муниципальным служащим являются, как и все средства на нужды социального обеспечения, средствами общественными и (или) обобществленными, а это значит, что ими должно распоряжаться обществом в целом в лице государства, а не отдельно взятый его субъект.

Итак, из изложенного следует, что одной из наиболее характерных особенностей пенсионного обеспечения за выслугу лет является то, что право на эту пенсию, в отличие от иных видов пенсий, *обусловлено специальными дополнительными требованиями*, которые предусматриваются только для служащих, претендующих на это право.

Второй наиболее характерной особенностью рассматриваемого вида пенсионного обеспечения является его *обусловленность специальным статусом субъекта – получателя пенсии*. В этом качестве может выступать лишь государственный служащий[99]. Чтобы более конкретно определиться в вопросе о круге субъектов права на пенсию за выслугу лет, необходимо обратиться к анализу нормативно-правовой базы о государственной службе, основу которой составляют федеральные законы.

В первую очередь, это Закон о системе государственной службы РФ, которым закрепляются такие отправные категории, как понятия «государственная служба, то есть профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий...», «государственный служащий – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета», определения военной, правоохранительной и государственной гражданской службы.

Из приведенных определений следует, что государственным служащим может быть только гражданин Российской Федерации, т.е. ино-

[99] Муниципальная служба не входит в систему государственной службы РФ, но по сложившейся нормативно-правовой практике муниципальные служащие, в целом, подлежат пенсионному обеспечению за выслугу лет по аналогичным с государственными служащими правилам.

странцы и лица без гражданства в этом качестве выступать не могут. Поэтому и субъектом права на пенсию за выслугу лет должен являться исключительно гражданин России. Вместе с тем принятый 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» допускает возможность исполнения воинских обязанностей как вида федеральной государственной службы, *иностранными* гражданами, что дает формальные основания для признания за иностранцами права на пенсию за выслугу лет. В данном случае мы «имеем дело» с типичной темпоральной правовой коллизией[100], которая по достаточно устоявшимся в науке и практике способам и формам разрешения коллизий должна быть устранена посредством приведения в соответствие Закона о военной службе Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»[101] как нормативному акту, принятому позднее и по сути являющемуся законом более высокого порядка.

Но отнесение того или иного вида к профессиональной служебной деятельности, а тем более что к этому виду трудовой деятельности приравниваются периоды работы лиц, не состоящих непосредственно на службе, автоматически не конкретизирует субъекта – получателя пенсий за выслугу лет. Поэтому для уточнения круга лиц, подлежащих данному виду пенсионного обеспечения, необходим анализ специальных нормативных актов, которые, как правило, именуются в законодательстве либо «Перечни», либо «Реестры» должностей государственных служащих. Аналогичную роль выполняют также утвержденные Правительством Положения, именуемые, в целом, следующим образом: «О периодах работы (службы), включаемых в стаж государственной службы...», «О порядке исчисления выслуги лет... работникам... прокуратуры РФ», «О порядке исчисления выслуги лет... лицам, проходящим военную службу...» и т.д. Таким правовыми актами вносятся достаточно серьезные коррективы в будущее потенциальных субъектов права на пенсию за выслугу лет, в связи с чем их знание дает возможность иметь более полное представление о том, кто же конкретно имеет право на эту пенсию[102].

---

[100] Отметим, что эта коллизия существует уже более десяти лет, поскольку ранее норма Закона о военной службе противоречила норме Закона от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации», утратившего силу, но имевшего на день принятия закона о военной службе безусловный приоритет перед последним.

[101] СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063 (далее по тексту – Закон о системе государственной службы).

[102] Особое значение такие Перечни (Списки) имели для установления пенсионного статуса работникам образования, здравоохранения, авиации, науки, поскольку на уровне федеральных законов не содержалось четкого определения характера того или иного вида соответствующего профессионального труда. В настоящее время эти виды трудовой деятельности

Так, п. 1 Положения о порядке исчисления выслуги лет лицам, проходившим военную службу[103], содержит семнадцать подпунктов, в которых уточняются виды деятельности, а также временные периоды ее осуществления, которые подлежат включению в выслугу лет для назначения соответствующей пенсии, в том числе и не являющихся непосредственно (собственно) военной службой (например, служба в органах налоговой полиции, в советских партизанских отрядах в годы Великой Отечественной войны, в истребительных батальонах в период с 1 января 1944 г. по 31 декабря 1951 г. на территории Украины, Белоруссии, прибалтийских государств, работа офицеров и лиц начальствующего состава в гражданских министерствах, ведомствах и организациях, работа в качестве рабочих и служащих в исправительно-трудовых учреждениях, если такие лица впоследствии были зачислены на службу в органы внутренних дел и др.). Уточняется в еще большей степени круг субъектов права на пенсию за выслугу лет по нормам и нормативам, установленным для военнослужащих, п. 3 названного Положения, которым предусмотрен льготный порядок исчисления выслуги лет.

По такому же принципу построены правила определения круга субъектов права на пенсию за выслугу лет служащих правоохранительных органов. Таким правом обладают, к примеру, не все сотрудники органов и учреждений прокуратуры РФ, а лишь занимающие определенные должности (генеральный прокурор и все нижестоящие прокуроры, их помощники и заместители, следователи прокуратуры, научные и педагогические работники НИИ Прокуратуры РФ и Института повышения квалификации сотрудников прокуратуры при условии, что все эти лица имеют *классные чины*). Правом на пожизненное денежное содержание обладают только судьи судов РФ по существующей судебной системе[104], находящиеся в отставке, а также бывшие судьи, ушедшие на пенсию по возрасту с должности судьи либо уволенные с этой должности по другим основаниям, *совместимым* со статусом судьи[105].

порождают право на досрочную страховую пенсию по возрасту, а в перспективе, возможно, и на профессиональную пенсию, в связи с чем в данном разделе они не анализируются.

[103] Утв. Постановлением СМ РФ от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет...» // САПП РФ. 1993. № 40. Ст. 3753.

[104] См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

[105] См. п. 1 инструкции о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьи федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и мировым судьям. утв. Верх. Суда РФ 28 июля 2003 г., Высшим Арбитражным Судом РФ 9 июля 2003 г. и др. (См. в сборнике нормативных актов: *Судебная* система Российской Федерации. М.: Норма, 2004. С. 332).

Таким образом, еще одной из отличительных особенностей пенсионного обеспечения за выслугу лет является *специальный субъект права* – государственный служащий, в качестве которого может выступать только гражданин России. Субъектом права на иные виды (как трудовых (страховых), так и государственных) пенсий в силу действующего законодательства могут быть на равных основаниях и условиях с гражданами нашего государства иностранцы, лица без гражданства при условии постоянного проживания в Российской Федерации.

Рассмотрение вопроса о круге субъектов права на пенсию за выслугу лет позволяет увидеть определенное несоответствие этой подсистемы пенсионного права с существующей системой государственной службы в РФ. Каждое звено системы государственной службы, несмотря на ее единство, относительно автономно и обособленно собственными, присущими только ему целями, задачами, выполняемыми функциями. В силу этого исполнение обязанностей по каждой из трех видов служб осуществляется для служащих в различных условиях, которые по-разному отражаются на физических, психических, интеллектуальных способностях и возможностях субъекта к продолжению службы. Поэтому условия права на пенсию по логике должны быть идентичны для всех служащих, к примеру, правоохранительных органов (сотрудников органов прокуратуры, судей судов РФ, Министерства внутренних дел, а также в определенной части Министерства по чрезвычайным ситуациям[106]. Однако в настоящее время на сотрудников органов прокуратуры РФ и МВД РФ распространяется законодательство о пенсионном обеспечении военнослужащих, а о сотрудниках МЧС РФ (за исключением военных подразделений противопожарной службы) в действующем пенсионном законодательстве даже не содержится упоминания. Из этого следует, что законодательство о пенсиях за выслугу лет не соответствует установленным параметрам деления государственной службы на три ее вида, должно быть тогда как право на пенсию этого вида всегда производно от предшествующего статуса служаще-

[106] Многообразие функций Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, судя даже по его официальному названию, позволяет судить о том, что в компетенцию этого органа входит и деятельность правоохранительного предназначения (см. Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. и Положение о Министерстве РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий). По этой причине законодателю следует определиться прежде всего в вопросе об отношении этой службы к видам служб, закрепленных законодательством о системе государственной службы. В юридической литературе эта служба, на наш взгляд, вполне обоснованно отнесена в разряд правоохранительной. См., например: *Дресвянкин Д.С.* Социальная защита сотрудников правоохранительных органов: правовые вопросы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 11.

го. Поэтому институт права на пенсию за выслугу лет, следуя логике построения системы государственной службы в РФ, должен иметь более четкие границы деления его норм на три субинститута, состоящих из совокупности относительно обособленных по условиям пенсионирования юридических норм об обеспечении: а) служащих гражданских ведомств; б) военнослужащих; в) служащих правоохранительных органов[107].

Очевидно, что на настоящий момент эти границы, в принципе, пересекающиеся, несколько размыты, не фиксированы, но очевидно также и то, что они должны быть приведены в «норму», т.е. имеется настоятельная потребность в принятии специальных нормативных актов (безусловно, лучше единого), которыми бы дополнительные условия пенсионирования субъектов права на пенсию содержались в правовом акте, дающем точное представление о возможностях, преимуществах, недостатках соответствующего служащего интересам государства субъекта. Это – требование культурологической схемы построения системы пенсионного законодательства, следование или, напротив, отступление от которой является свидетельством либо последовательной, либо схоластической правовой политики нормотворца. Пенсионная система, конечно, не может быть полной копией, слепком системы государственной службы, но она, безусловно, производна от последней, в связи с чем в своем построении должна отражать, следовать правилам, на которых основывается структура государственной власти в России, а это значит, что каждому виду этой власти должен быть свойствен собственный правовой инструментарий пенсионного обеспечения.

Пенсии за выслугу лет выделяются из числа других и в первую очередь пенсий трудовых (страховых), своими размерами и достаточно простыми, доступными для понимания правилами их исчисления. В целом, вне зависимости от категории государственных служащих, эти правила построены по единому стандарту. Гражданин, состоявший на службе, установленной законом продолжительности, управомочен на получении пенсии в размере не ниже 45% имеющегося на день увольнения среднего заработка. Далее размер пенсии может увеличиваться пропорционально стажу служебной деятельности при его превышении установленной нормы (количество лет) и одновременно ограничивается пределом 85% (за-

---

[107] О своеобразии пенсионного обеспечения гражданских служащих (см., напр.: *Наймушин С.В.* Пенсионное обеспечение работников правоохранительных органов (правовые вопросы): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 23). Соглашаясь с тем, что это пенсионирование имеет двуединую природу, отметим не совсем корректную терминологическую характеристику субъектов права на трудовую (страховую) пенсию. Они автором именуются «обычными гражданами» (С. 8–9 автореферата), из чего следует, что работники правоохранительных органов субъекта права неординарные, необычные члены нашего общества.

работка, денежного содержания или денежного довольствия), которые ставятся в прямую зависимость от занимаемого им должностного положения, звания, чина и стажа службы. По этим разумным, взвешенным, социально справедливым правилам ранее исчислять пенсии по возрасту и инвалидности всем рабочим и служащим. Так, согласно п. 18 Постановления НКТ СССР от 29 февраля 1932 г. № 47, все наемные работники подразделялись на три категории, в соответствии с которыми пенсия по возрасту устанавливалась в размерах 50, 55 и 60% заработка. При продолжении работы на протяжении не менее двух лет пенсия увеличивалась на 20%[108]. По ст. 13 Закона о государственных пенсиях 1956 г. нормы пенсионного обеспечения доходили до 100% заработка, а их минимальный размер составлял 50% его размера. По Закону о государственных пенсиях 1990 г. размер пенсий составлял в своей базовой основе 55% заработка, а каждый год работы сверх установленного 20, 25-летнего стажа (для женщин и мужчин соответственно) увеличивал этот размер на 1% за каждый год стажа и одновременно ограничивался 75% среднемесячной заработной платы гражданина.

В итоге каждый бывший работник, к примеру федеральный гражданский служащий, мог рассчитывать на пенсионное обеспечение не ниже, по общему правилу, 50% утраченного в результате «выхода» на пенсию заработка. Действующее законодательство отказалось от этого традиционно сложившегося способа формирования размера трудовых (страховых) пенсий, сохранив его лишь для государственных служащих. В результате оно закрепило приоритетное положение в деле пенсионного обеспечения лиц, занимающих определенные должности в государственном аппарате. Это правило, на наш взгляд, находится в прямом противоречии со ст. 19 Конституции РФ, которая гарантирует равенство прав и свобод гражданина и человека независимо от его должностного положения.

Сказанное находит прямое подтверждение в ст. 10 Закона о системе государственной службы РФ, согласно которой федеральным государственным служащим является лицо, осуществляющее профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы. Из этого следует, что человек, служащий своим трудом интересам государства, но не занимающий какой-либо государственной должности, правом на достойное жизнесуществование в виде государственной пенсии не обладает. Он лишь имеет право на трудовую (страховую) пенсию, размер которой *кратно* ниже размера пенсий государственных служащих. Государство, отказавшееся от достойного обеспечения будущего

[108] См.: *Социальное* страхование / Сост. Р. Кац, Н. Сорокин. М.: Профиздат, 1936. С. 105.

учителей, врачей, работников науки, делает эти профессии малопривлекательными и в результате теряет больше, чем созданием условий для обеспечения мелких чиновников в органах государственной или муниципальной власти. Происходит это, в частности, потому, что пенсионное законодательство формируется лицами и органами, для которых собственное пенсионное обеспечение, т.е. собственное благополучие, превышает общегосударственные интересы, в связи с чем пенсионное обеспечение этих лиц ставит их в необоснованно привилегированное положение лишь по формальной принадлежности к категории «служащих».

Своеобразие рассматриваемого вида пенсионирования проявляется и во внутриструктурном строении правового института пенсий за выслугу лет. Следуя системе государственной власти в России, пенсионное законодательство, как уже отмечалось, должно было бы обособить и образовать три относительно самостоятельных правовых субинститута пенсионного обеспечения:

– гражданских государственных служащих;

– военнослужащих;

– служащих правоохранительных органов.

Но на настоящий момент качеством относительной обособленности обладают лишь нормы о пенсионном обеспечении гражданских служащих и нормы о пожизненном денежном содержании судей судов РФ. Сотрудники других правоохранительных ведомств (прокуратуры, Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности, отчасти и МЧС РФ) обеспечиваются пенсиями по правилам, нормам и нормативам, установленным для военнослужащих.

Право на пенсию, как уже неоднократно подчеркивалось, производно и обусловлено предшествующим ему статусом субъекта. Следуя этой логике пенсионное обеспечение сотрудников правоохранительных органов должно быть выделено и обособленно от норм, регулирующих пенсии за выслугу лет военнослужащих, а это значит, что оно должно осуществляться по единым, в том числе и для судей судов РФ, правилам. В настоящее время можно лишь констатировать, что субинститут пенсий за выслугу лет этой категории служащих правоохранительных органов *находится на стадии своего формирования*, а это требует от законодателя дополнительной нормотворческой работы.

Что же касается норм субинститута пенсий за выслугу лет гражданских государственных служащих, то, несмотря на их безусловную обособленность от иных юридических норм о пенсионном обеспечении за выслугу лет, однозначная позиция законодателя на их природу не просматривается. Прежде всего обращает на себя внимание следующий

факт: эта пенсия, согласно п. 2 ст. 7 Закона о государственном пенсионном обеспечении, устанавливается «к трудовой пенсии по старости (инвалидности)... и выплачивается одновременно с ней». Из содержания данной статьи следует, что эта категория служащих наделяется правом на получение двух пенсий: пенсию за выслугу лет и пенсий по возрасту (или инвалидности).

Но вместе с тем императивной нормой п. 3 ст. 3 этого закона достаточно четко ограничен круг лиц, которым закон предоставил право на одновременное получение двух пенсий; гражданские служащие в числе этих лиц не указаны. Стало быть, законодатель при определении особенностей пенсионного обеспечения служащих гражданских ведомств поставил перед исследователем дилемму, т.е. необходимость выбора двух возможных вариантов оценки пенсионного статуса гражданских служащих: либо закон наделяет их правом на получение двух пенсий, либо одной, но обладающей определенной спецификой по сравнению с иными видами пенсий за выслугу лет. Если бы нормотворец наделил этих служащих правом на одновременное получение двух пенсий, то они должны быть отнесены им к категории соответствующих специальных субъектов права, но действующее законодательство этого не предусматривает. Законодатель поэтому, на наш взгляд, предоставил этой категории служащих право на получение одной пенсии, которая имеет *смешанную (сопредельную с трудовой пенсией) природу*. Будучи *единым ежемесячным денежным платежом* эта пенсия состоит из двух элементов. Первую ее часть образует обычная страховая (трудовая) пенсия по возрасту или инвалидности в зависимости от основания увольнения со службы. Вторую часть этой пенсии образует платеж, который, собственно, и представляет собой плату за факт исполнения обязанностей по той или иной должности гражданской службы.

Такая структура пенсий за выслугу лет гражданских служащих складывалась на протяжении длительного времени и находит свое объяснение в том, что в период службы, т.е. до выхода на пенсию, соответствующий гражданин находится под воздействием норм двух отраслей права: права трудового и права административного. Как субъекты трудового права государственные (муниципальные) служащие подлежат обязательному пенсионному страхованию, поэтому за них органы власти, в которых они служат, выплачивают страховые взносы в ПФР. Из этих отчислений и формируется страховая составляющая их пенсии за выслугу лет.

Как субъекта административного права за факт продолжительной службы государство (муниципалитет) берет на себя обязанность непосредственно за счет соответствующих бюджетов (федерального, регио-

нального, местного) предоставить средства к существованию уволенного по определенным основаниям со службы гражданина. Эти средства, соизмеряемые с утраченным в связи с увольнением служащего заработком и составляют вторую часть его пенсии за выслугу лет. На протяжении определенного времени эта часть пенсии в законодательстве именовалась *доплатой* (надбавкой) к пенсии по возрасту или инвалидности[109]. Но такие доплаты (надбавки) по своему размеру нередко приближались, равнялись и даже превышали размеры соответствующих пенсий. Такое терминологическое обозначение указанных выплат, безусловно, не соответствовало ни этимологическому, ни юридическому пониманию их сущности. Кроме того, законодатель пришел к вполне логичному выводу: за длительную службу нужно платить пенсию, а не доплачивать к пенсии, в связи с чем впервые за многие годы гражданским служащим, вышедшим в отставку, стали назначаться пенсии за выслугу лет, которые, таким образом, заменили существовавшие ранее доплаты и надбавки. Иными словами, если ранее гражданские служащие формально (в силу закона) правом на пенсию за выслугу лет не обладали, но фактически ее получали, то в силу действующего законодательства форма приведена в соответствие с содержанием и такое право им предоставлено, как и другим категориям граждан, служивших длительное время государственным интересам.

И последний момент, на который следует обратить внимание при изучении особенностей механизма правового регулирования пенсий за выслугу лет. Ранее отмечалось, что одной из особенностей законодательства о социальном обеспечении является его *подзаконно-ведомственный характер*, проявляющийся в том, что многие юридические нормы закрепляются актами органов исполнительной власти, в том числе инструктивными указаниями, которые, в принципе, не должны являться актами, содержащими нормы права. Этот признак в механизме правового регулирования пенсий за выслугу лет проявляется особенно рельефно, в связи с чем оно во многом может быть охарактеризовано как законодательство (право) для «служебного пользования». Это связано, прежде всего, со спецификой службы, которая предполагает необходимость обеспечения в том числе государственной тайны и по этой причине, например, в «открытых» источ-

---

[109] Например, согласно Указу Президента РФ № 854 от 16 августа 1995 г. «О некоторых социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности и должности федеральных государственных служащих» (СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3442) этим служащим было предоставлено на государственную пенсию и *ежемесячную доплату* к ней в размере, не превышающем, по общему правилу, 55% их ежемесячного денежного содержания. По аналогии с этим Указом осуществлялось пенсионное обеспечение государственных служащих субъектов РФ (см., например, Закон Томской области от 7 декабря 1995 г. № 228 «О государственной службе в Томской области» // Томский вестник. 1996. № 11).

никах права периоды службы с целью оказания в советское время так называемой «братской помощи», при выполнении «интернационального долга», в наши дни именуемые «горячими точками», не могли официально фигурировать, хотя эти периоды принимались во внимание при назначении пенсий за выслугу лет. Отсюда, в частности, наличие статей нормативных актов, содержание которых облекается в форму, «не подлежит публикации», а конкретные нормативные положения закрепляются в актах специальных органов, свободный доступ к которым ограничен.

В законодательстве о пенсионном обеспечении государственных служащих субъектов федерации и особенно муниципальных служащих широкое распространение получила бланкетная норма со следующим содержанием: «...служащий имеет право на пенсию в соответствии с действующим законодательством». Это (последнее) законодательство сосредотачивается «в руках» органов исполнительной власти и имеет форму постановлений (распоряжение) ее руководителей (губернаторов, мэров и т.д.)[110], что с неизбежностью приводит к дисбалансу правового инструментария о пенсиях за выслугу лет, к тому, что лица, выполняющие одну и ту же служебную функцию, обеспечиваются пенсиями по-разному. Следует добавить, что и федеральное законодательство о пенсионном обеспечении за выслугу лет также рассредоточено по специальным нормативным актам (законам, положениям о пенсионном обеспечении). В итоге законодательство о пенсиях за выслугу лет (и в этом проявляется еще одна из его особенностей, несмотря на формально сформированную единую систему государственной службы в РФ) является на настоящий момент *неунифицированным*.

И последний штрих, на который следует обратить внимание при изучении законодательства о пенсиях за выслугу лет. Законы и подзаконные нормативные акты о пенсионном обеспечении этого вида имеют *различную отраслевую принадлежность*. Прежде всего, они сосредоточены в виде отдельных статей в актах государственного и административного права. Кроме того, они закрепляются в источниках бюджетного и финансового права, а также права муниципального и, естественно, в специальных нормативных актах о пенсионном обеспечении служащих определенных категорий. Такой разрозненный нормативно-правовой материал затрудняет процесс познания особенностей пенсионирования отдельных категорий служащих, так как требует знания основ государственного устройства РФ, принципов и правил формирования структуры органов

[110] Такие правовые акты формируют базу данных не для общего пользования, а ознакомление с ней требует специальных познаний в области современных информационных технологий.

законодательной и исполнительной власти, порядка формирования бюджетов всех уровней, бюджета ПФР, а также направления расходования соответствующих денежных средств и т.д. Таким образом, *законодательство о пенсиях за выслугу лет, кроме того, что оно имеет преимущественно ведомственный, а во многом и поднормативный (служебный) характер, является законодательством межотраслевым и в силу этого последнего признака нуждается в систематизации.* В качестве первого шага на этом пути следовало бы внести изменения и дополнения в Закон о государственном пенсионном обеспечении, в котором бы точно так же, как и для федеральных государственных служащих гражданских ведомств, были бы закреплены основания и условия, правила исчисления и нормативы пенсионного обеспечения служащих правоохранительных органов. В действующей редакции ст. 4 этого закона в качестве субъектов права на государственную пенсию служащие правоохранительных органов не указаны (это в первую очередь касается судей РФ), поскольку сотрудники иных правоохранительных структур обеспечиваются по законодательству о пенсиях для военнослужащих. Это ставит судей, находящихся в отставке, в какое-то особое положение, хотя пожизненное денежное содержание является не чем иным, как разновидностью пенсий за выслугу лет и поэтому должно входить в единую систему данного вида пенсионирования[111].

С учетом всего изложенного выше можно дать следующее общее определение пенсий за выслугу лет: *это государственные ежемесячные денежные выплаты, назначаемые гражданам России, длительное время состоявшим на службе и уволенным с нее по определенным уважительным причинам, назначаемые на основании, условиях, в размерах и порядке, предусмотренных действующим законодательством*[112].

Данное определение является следствием ключевых (основных) отличительных признаков пенсий за выслугу лет, но не может и не должно

---

[111] Механизму правового регулирования пенсий за выслугу лет свойственны и некоторые иные отличительные признаки. Так, например, эти пенсии фактически подлежат двойной индексации, что можно проиллюстрировать на примере обеспечения гражданских служащих (см. ст. 25 анализируемого закона). Базовая и страховая части их пенсий индексируются по правилам, установленным для всех трудовых (страховых) пенсий. Кроме того, размер их пенсии автоматически повышается (путем перерасчета) при увеличении денежного содержания по должности, с которых они уволены в связи с выходом на пенсию на *индекс соответствующего увеличения*.

[112] В этом определении содержится указание лишь на одно обязательное для всех трех разновидностей пенсий условие права на пенсию за выслугу лет – увольнение со службы (отставка служащего). С целью обеспечения лаконичности формулировки иные условия в него не включены постольку, поскольку они весьма разнообразны и их включение отодвинет «на задний план» основные признаки этой понятийной категории.

включать в себя всей их специфики, поэтому еще раз в концентрированном виде она сводится к следующему:

1) государственные ежемесячные денежные выплаты, выплаты за счет средств государственного бюджета (бюджетов субъектов РФ и муниципалитетов);

2) субъектом права являются государственные (муниципальные) служащие, т.е. граждане РФ (преимущественно), занимающие соответствующие должности, предусмотренные в реестрах должностей;

3) основанием права на пенсию для всех категорий служащих является государственная (муниципальная) служба установленной законом продолжительности, т.е. выслуга лет;

4) условия права на пенсию, в отличие от основания, – многообразны и подразделяются на две разновидности: а) универсальные (общие) – для всех служащих; б) специальные – для определенной категории служащих;

5) пенсионное обеспечение служащих дифференцируется в зависимости от заключенного системой вида государственной службы: а) *гражданской* (имеющей смешанный со страховым обеспечением характер); б) *правоохранительной* (на настоящий момент не приведенное в соответствие с системой государственной службы в РФ); в) *военной* – традиционно законодательно обособленной;

6) исторически пенсии за выслугу лет в России – это приоритетное положение нуждающихся в пенсионировании граждан;

7) законодательство о пенсиях за выслугу лет не унифицировано и во многом является подзаконно-ведомственным и межотраслевым.

Соответственно субъекту – получателю и условиям права пенсии за выслугу лет делятся на три вида:

– пенсии гражданским служащим;

– пенсии военнослужащим;

– пенсии служащим правоохранительных органов[113].

---

[113] Как уже было отмечено, субинститут пенсионного обеспечения указанной категории служащих находится на настоящий момент еще на стадии своего формирования, а большинство его норм сосредоточено в субинституте пенсий за выслугу лет военнослужащих. По этой причине механизм правового регулирования пенсий за выслугу лет как военной, так и правоохранительной во многом идентичен, но имеются и определенные особенности, в частности по правилам исчисления выслуги лет, определения видов заработка, учитываемого для назначения пенсии и т.д.

2.4.2. Пенсионное обеспечение за выслугу лет государственных гражданских служащих

Гражданская служба в соответствии с законодательством[114] – это вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях государственной гражданской службы РФ по обеспечению полномочий... государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ и ее субъектов.

В качестве *субъекта права* на пенсию выступают три категории служащих:

– федеральные государственные служащие;

– государственные служащие субъектов Федерации;

– муниципальные служащие.

Следует отметить, что на государство «работают» и многие другие категории граждан, например на унитарных предприятиях, в государственных и муниципальных учреждениях, кроме того в самих органах государственной власти и местного самоуправления штатным расписанием предусматриваются должности, не являющиеся должностями государственной (муниципальной) службы[115]. Поэтому для уточнения, конкретизации круга субъектов права на эту пенсию необходимо иметь четкое представление о тех должностях, выполнение служебных полномочий и обязанностей по которым это право порождает. С этой целью следует обратиться к *реестрам* (перечням) должностей государственной (муниципальной) службы, которые утверждаются актами органов исполнительной власти (для федеральных государственных служащих, в частности, Президента РФ)[116]. К сожалению, предоставленное субъектами РФ и органами местного самоуправления права на разработку и принятие таких реестров приводит к порочной практике, к необоснованному расширению должностей государственной службы и, как следствие, к выплате пенсий лицам, чьи функциональные обязанности нельзя считать службой.

Основанием права на пенсию гражданских служащих является *государственная или муниципальная служба продолжительностью не менее 15 лет*. В законодательстве это основание именуется стажем государственной (муниципальной) службы или выслугой лет, а в теории права со-

---

[114] Ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215 (далее по тексту – Закон о государственной гражданской службе).

[115] П. 6 ст. 8 Закона о системе государственной службы.

[116] См. Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

циального обеспечения также *специальным трудовым стажем*. Требование к стажу указанной продолжительности, по общему правилу, является императивным, т.е. если гражданин состоял на службе менее 15 лет, то права на пенсию за выслугу лет у него не возникает. Но из этого общего правила сделаны некоторые исключения, в частности для членов Совета Федерации РФ, депутатов Государственной Думы РФ, которые имеют право на пенсию при условии, если они пребывали в данных должностях не менее одного года.

В специальный стаж, дающий право на эту пенсию, включается не только длительность на должностях гражданской службы, но и иные периоды служебной деятельности, в том числе военной, правоохранительной[117], при этом юридического значения не имеет факт, сколько лет гражданин исполнял обязанности гражданского служащего и сколько лет он служил в иных ведомствах. Не имеет значения также условие о непрерывности прерывания на должностях той или иной службы, поскольку для назначения пенсии за выслугу лет юридическое значение придается *общей продолжительности* службы[118]. Еще раз подчеркиваем, что требование к стажу является именно основанием права на пенсию, т.е. таким юридическим фактом, отсутствие которого лишает возможности даже постановки вопроса о субъективном праве на пенсию, а это значит, что наличие и совокупность иных, установленных законодательством условий, права на пенсию не создает.

Наряду с основанием законодательство закрепляет ряд условий.

Первым и, пожалуй, ведущим условием является увольнение с должности гражданского служащего, т.е. при продолжении исполнения соответствующих обязанностей и осуществления полномочий даже, если служащий имеет требуемую 15-летнюю выслугу, право на пенсию у него не возникает[119]. Однако в приведенной статье формируется лишь пенсионный статус федеральных государственных гражданских служащих, из которой следует, что такой субъект не лишается права на назначаемую ему пенсию, а ее выплата лишь *приостанавливается* на период возобновления службы, с прекращением которой выплата пенсии возобновляется. Вместе с тем ни Закон о государственном пенсионном обеспечении, ни специальные нормативные акты о пенсионном обеспечении отдельных категорий служащих не содержат прямого ответа на имеющий

---

[117] Этот вывод следует из содержания ст. 6 и 7 Закона о государственной гражданской службе.

[118] Ст. 14 Закона о системе государственной службы.

[119] Пенсия за выслугу лет, согласно п. 3 ст. 3 Закона о государственном пенсионном обеспечении, *не выплачивается в период нахождения на государственной службе, дающей право на эту пенсию.*

большое практическое значение вопрос о правовом положении пенсионера – бывшего гражданского служащего: если он, получая к примеру пенсию, трудоустраивается на иные виды службы, государственной или муниципальной? Если следовать «букве» Закона о государственном пенсионном обеспечении, то какого-то ограничения, а тем более прямого запрета его нормы не содержат, т.е. служащему предоставлено право на получение пенсии в полном объеме и заработка (денежного довольствия или денежного содержания) по новой службе. Но такое положение находится в противоречии с принципом единства различных видов государственной службы и с нормой о «соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу...» (п. 6 ст. 7 Закона о государственной гражданской службе). Кроме того, предоставляя такому пенсионеру возможность продолжать службу иных видов, законодатель тем самым подрывает собственно установленные исходные начала данного вида пенсионирования, согласно которым длительная служба приводит к профессиональной *служебной* нетрудоспособности, т.е. к невозможности продолжения службы.

Закрепляя обязательное условие об увольнении со службы, законодатель одновременно уточняет и конкретизирует его посредством перечисления оснований, расторжения служебного контракта[120]. Но для целей пенсионного обеспечения увольнение служащего с гражданской службы должно быть произведено не по любому из указанных в данных статьях основанию, а лишь по таким, которые определены ч. 1 ст. 7 Закона о государственном пенсионном обеспечении. Это юридически значимое обстоятельство следует рассматривать в качестве *второго обязательного условия* права на пенсию за выслугу лет гражданских служащих.

В пяти пунктах ст. 7 Закона закреплено шесть таких оснований:

– ликвидация государственного (муниципального) органа;

– сокращение штатов государственных (муниципальных) служащих;

– прекращение исполнения обязанностей лицам, для обеспечения полномочий которого они были приняты на должности гражданских служащих;

– достижение предельного возраста пребывания на службе (для федеральных служащих – это 65 лет);

– обнаружившееся несоответствие служащего по состоянию здоровья выполнению возложенных на него обязанностей по занимаемой должности;

---

[120] Статьями 33–40 Закона о государственной гражданской службе закрепляются самые различные основания прекращения и расторжения контракта со служащим как по его инициативе, так и по обстоятельствам, не зависящим от их воли.

– собственное заявление об увольнении, но только в связи с выходом на пенсию по системе государственного обеспечения.

При увольнении служащего по иным основаниям точно так же, как и при продолжении пребывания в должностях гражданской службы право на пенсию за выслугу лет не возникает. Таким образом, второе условие права на пенсию определяется причиной (основанием) расторжения служебного контракта.

Третьим условием права на пенсию гражданских служащих рассматриваемого вида является требование о том, что претендент на соответствующее субъективное право, на день увольнения со службы, т.е. до того, как быть уволенным в связи с выходом на пенсию, должен замещать должности гражданской службы *не менее 12 полных месяцев.* Эта формулировка (полный месяц) настолько некорректна и не конкретна, что требует объяснений и пояснений: в законодательстве в других сферах правового регулирования такое понятие отсутствует, поскольку сроки в праве определяются (устанавливаются) иначе – это дата календаря, либо астрономическое время (минута, час, день и т.д.). Понятие «полный месяц» – явление уникальное, с неизбежностью требующее уточнения даже с точки зрения астрономии; право такими категориями может «обладать» при полной ясности. Это условие не распространяется на тех служащих, которые, имея 15-летнюю выслугу лет, увольняются со службы по сокращению штатов или в связи с ликвидацией органа власти, в котором они проходили службу. На наш взгляд, установление указанного требования к претендентам на правообладание этой пенсией преследует прежде всего цель ограничить круг соответствующих субъектов-получателей – лиц, фактически утративших связь с гражданской службой и занимающихся непосредственно перед выходом на пенсию иными видами деятельности[121].

2.4.3. Пенсионное обеспечение за выслугу лет военнослужащих по контракту и приравненных к ним категорий

Как уже было отмечено ранее, данному виду пенсионного обеспечения подлежат не только лица, непосредственно исполняющие обязанно-

[121] Рассматривая вопрос об условиях права на пенсию за выслугу лет гражданских служащих, следует иметь в виду, что в законодательстве, наряду с охранительными требованиями, закрепляются и иные требования, которые также влияют на формирование соответствующего статуса лица. Например, служащим может быть только гражданин России, который в ходе прохождения службы должен соблюдать специальные запреты и ограничения. Но эти требования оказывают на прямое, а опосредованное влияние на пенсионный статус гражданских служащих и по этой причине не исследуются в качестве условий их права на пенсию за выслугу лет.

сти военной службы, но и ряд других категорий служащих в первую очередь так называемых силовых ведомств – это офицерский состав, мичманы и прапорщики органов ФСБ РФ, лица рядового и начальствующего состава министерства внутренних дел (МВД РФ и СССР) в том числе, если они проходили военную службу или службу в МВД РФ других государств. При характеристике субъекта права на пенсию за выслугу лет по категории «военнослужащие» следует обратить внимание на то, что в качестве такого субъекта может вступать не любое физическое лицо, состоящее в составе вооруженных сил или в штате МВД РФ и ФСБ РФ; таковым является те, кто непосредственно исполняет основное предназначение этих органов, поэтому закон содержит их уточняющую характеристику посредством формулировок, в частности, воинского звания (рядовой, офицер, прапорщик) либо с помощью такой формулировки, как «лица, проходившие военную службу в составе...» и др. В обыденном речевом обороте из числа таких субъектов исключаются лица, не подлежащие специальной служебной аттестации или неаттестованные служащие соответствующих властных структур.

Кроме служащих вооруженных сил, ФСБ РФ и МВД РФ, правом на пенсию обладают лица, проходившие военную службу по контракту:

– в вооруженных силах СНГ;

– Федеральной пограничной службе;

– внутренних и железнодорожных войсках;

– федеральных органах правительственной связи и информации;

– войсках гражданской обороны;

– других воинских формированиях;

– прокурорско-следственные работники органов и учреждений прокуратуры РФ.

Исходя из изложенного, можно выделить следующие особенности субъектного состава лиц, имеющих право на пенсию за выслугу лет рассматриваемой разновидности. В этом качество могут выступать:

– не только лица, состоящие на военной службе, т.е. непосредственно выполняющие функции обороны страны от внешнего посягательства, но и бывшие сотрудники ФСБ РФ, МВД РФ, прокуратуры РФ, а также сотрудники военизированных структур иных государственных органов;

– бывшие военнослужащие не только вооруженных сил России, но и других государств, с которыми в период существования СССР (наше государство на современном этапе) были заключены договоры (соглашения) о социальном обеспечении;

– только лица, отнесенные к категории кадрового состава соответствующих властных структур, которые осуществляют свои полномочия на

основании специальных служебных контрактов. Следовательно, не имеют права на такую пенсию военнослужащие по призыву (ранее – проходящие срочную службу), а также лица, состоящие в штате, но работающие по трудовым договорам.

Военнослужащие и лица, к ним приравненные по условиям и основанию пенсионного обеспечения, имеют право на пенсию вне зависимости от воинского звания (рядовой, сержантский и старшинский состав, мичманы, прапорщики, офицеры, рядовой и начальствующий состав МВД РФ) и классного чина, а также от должностного положения. Эти факторы влияют лишь на размер пенсии, так как чем выше звание и должностное положение лица, тем выше его денежное довольствие (заработок), из которого исчисляется пенсия.

Несмотря на достаточно неоднородный субъектный состав, разнообразие выполняемых функций и задач, стоящих перед органами, службу, в которой проходили соответствующие категории граждан, всех их в деле пенсионного обеспечения объединяет такое качество, как состояние в прошлом на государственной военной, военизированной или правоохранительной службе на протяжении определенной установленной законодательством продолжительности лет. Это качество (продолжительная служба) и является *основанием* права на пенсию, именно основание права выступает в качестве объединяющего начала пенсионного обеспечения всех перечисленных выше категорий служащих. В законодательстве это основание формализуется и закрепляется такой понятийной категорией, как служба и выслуга лет, откуда, собственно, и берет свое название соответствующий вид пенсионирования военнослужащих.

Отсюда следует, что для более глубокого понимания сущности рассматриваемой разновидности пенсий за выслугу лет необходимо иметь четкое представление о понятиях военная служба, правоохранительная служба, какие периоды и какого вида исполнение служебных правомочий (обязанностей) подлежат включению в выслугу лет. Общее определение понятий «военная служба», «правоохранительная служба» содержится в ст. 6 Закона о системе государственной службы. Военная служба – это *профессиональная деятельность граждан не воинских должностях в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.* Правоохранительная служба – это также *профессиональная деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.*

В приведенных определениях содержатся отправные одновременно наиболее важные и характерные признаки этих двух видов государственной службы, но с тем, чтобы получить более полное представление о том, какой конкретно вид служебной деятельности подлежит включению в специальный стаж, дающий право на пенсию за выслугу лет, необходимо обратиться к анализу специальных нормативно-правовых источников и в первую очередь и Закону от 12 февраля 1993 г. и принятому в его развитие Постановлению СМ РФ от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет...», Закону о прокуратуре, Положению о порядке назначения и выплаты пенсий прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации и их семьям[122] и некоторым другим.

Содержание этих нормативных актов дает основание для более широкого понимания категории выслуга лет в ее сопоставлении с легальным определением понятий военная или правоохранительная служба. Например, период нахождения на излечении в госпитале подлежит включению в выслугу лет для определения права на соответствующий вид пенсионирования, хотя признать этот временной отрезок периодом исполнения воинских служебных обязанностей оснований нет. Нет также с точки зрения легального определения понятия «военная служба» основания для включения периода службы по призыву в это понятие, а стало быть, и в выслугу лет и этот вид службы, так как она вряд ли может считаться *профессиональной* деятельностью, ибо очевидно, что в большинстве своем «призывник» – это еще не профессионал. Названные периоды нахождения в составе вооруженных сил РФ включаются в выслугу лет для назначения пенсии, но с позиций легального определения понятия «военная служба» считаться таковыми они не должны.

Из приведенных примеров следует, что понятия военная, правоохранительная служба и понятие выслуга лет соответствующих категорий служащих – не идентичны, в связи с чем для правильного определения субъекта права на соответствующий вид пенсий необходимо руководствоваться специальным нормативно-правовым материалом, а если познание будет ограничено лишь легальным определением таких понятий, то она не будет соответ-

---

[122] Утв. Постановлением Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 942. В ближайшей перспективе планируется принятие Федерального закона о правоохранительной службе РФ, которым, надеемся, будут решены некоторые проблемные положения в деле пенсионного обеспечения за выслугу лет. Это, прежде всего, официальное закрепление единой правоохранительной системы органов, в частности отношение к ней органов министерства по чрезвычайным ситуациям. Также должен быть решен вопрос, точнее даже в первую очередь о создании единой пенсионной подсистемы системы правовых норм о пенсиях за выслугу лет служащих правоохранительных органов.

ствовать сущности и содержанию действующего пенсионного законодательства о субъекте права на этот вид пенсионирования.

Пенсии за выслугу лет этой категории служащих делятся на две разновидности. Первую из них составляют пенсии, право на которые возникает при наличии выслуги не менее 20 лет. Эта разновидность пенсионного обеспечения военнослужащих является основной и наиболее распространенной, так как подавляющее их большинство, как правило, увольняются со службы и приобретают право на пенсию, отслужив в армии, других военизированных и силовых структурах указанное количество лет. Отличительной особенностью данного вида пенсионирования является то, что субъективное право на пенсию возникает независимо от: а) основания увольнения со службы; б) возраста служащего; в) факта уплаты страховых взносов в ПФР и ряда других условий, с наличием которых действующее законодательство связывает право на иные виды пенсий. Данный факт является *основанием* права на пенсию, а его единственным *условием* является факт увольнения со службы.

Вторая разновидность пенсий для военнослужащих и лиц, к ним приравненных по пенсионному статусу, предусмотрена для тех из них, кто на *день увольнения со службы* не имеет общеустановленной 20-летней выслуги лет. *Основанием* права на такую пенсию является также соответствующего вида служба (военная, правоохранительная), но требования к ее продолжительности существенно снижены – выслуга (служба) на день увольнения со службы должна составлять не менее 12 лет и 6 месяцев. Однако это основание права на пенсию ограничивается рядом дополнительных *специальных условий* в связи с тем, что требование к продолжительности служения государству заметно снижено:

1) обязательное увольнение со службы, по одному из трех нижеизложенных оснований:

– предельный возраст пребывания на службе;

– организационно-штатные мероприятия;

– состояние здоровья.

2) наличие общего трудового стажа 25 и более календарных лет;

3) достижение при увольнении со службы во всяком случае 45-летнего возраста[123].

[123] Условие о 45-тилетнем возрасте не следует смешивать с предельным возрастом пребывания на службе, который является лишь одним из *оснований* увольнения со службы. Предельный возраст пребывания на службе, как правило, выше 45 лет и зависит от воинского звания служащего.

2.4.4. Особенности пенсионного обеспечения за выслугу лет сотрудников органов и учреждений прокуратуры РФ

Как уже отмечалось, пенсионное обеспечение этой категории служащих пока еще до принятия специального закона о правоохранительной службе и в его развитие специального нормативного акта о пенсионном обеспечении осуществляется на основании Закона от 12 февраля 1993 г. с учетом особенностей прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры РФ, которые закреплены в Положении от 12 августа 1994 г. № 942 «О порядке назначения и выплаты пенсий прокурорам и следователям, научным и педагогическим работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации и их семьям»[124].

Прежде всего, необходимо определиться в круге субъектов права на пенсию за выслугу лет этой категории служащих правоохранительных органов, на что уже обращалось внимание выше. Этих субъектов можно разделить на две группы:

1. Сотрудники, непосредственно осуществляющие функции прокуратуры России, в том числе бывшие служащие прокуратуры СССР и входивших в его состав союзных республик, которые были уволены по требуемой выслуге лет с должностей прокурорских работников, имевших на день увольнения требуемую выслугу лет. Это – генеральный прокурор, его первый и другие заместители, старшие помощники и помощники, в том числе по особым поручениям, все нижестоящие прокуроры, их заместители и помощники, прокуроры-криминалисты, старшие следователи по особо важным делам и другие следователи прокуратуры РФ.

2. Научные и педагогические работники образовательных и научно-исследовательских учреждений, находящихся в ведении Прокуратуры РФ. Это – не привлеченные квалифицированные кадры, а штатные работники, которые имеют соответствующие классные чины. В число таких работников входят, например, руководители (директора) НИИ прокуратуры и образовательных учреждений (центров, курсов повышения квалификации), их заместители, ученые секретари, заведующие секторами, отделами, лабораториями, профессора, доценты, старшие преподаватели, преподаватели, ассистенты (см. п. 3 указанного Положения).

В выслугу лет, дающую право на соответствующую пенсию, включаются:

– служебная деятельность в вышеуказанных должностях;

– периоды работы в качестве судей судов РФ;

– военная и иная к ней приравненная служба, характеристика которой дана выше;

---

[124] СЗ РФ. 1994. № 17. Ст. 2000.

– время обучения на *дневных* отделениях (очное обучение) в высших и средних образовательных учреждениях по специальности «правоведение» или «юриспруденция», но продолжительностью не более 5 лет из расчета два месяца учебы за один месяц работы (службы).

Во всех остальных положениях, как это, собственно, и следует из содержания действующего законодательства, пенсионное обеспечение сотрудников прокуратуры России идентично правовому регулированию пенсий за выслугу лет военнослужащих, т.е. право на пенсию *основывается* также на службе в этих органах и учреждениях продолжительностью не менее 20 лет и *обусловлено* требованиями увольнения с должностей работников прокуратуры; в определенных ситуациях оно дополнительно обусловливается:

– достижением предельного возраста;

– наличием общего (25-летнего) стажа;

– уважительностью и точно определенными законом основаниями увольнения из органов прокуратуры.

Разумеется, что в деталях, в частности это относится к нормам, регламентирующим порядок оформления документации, определяющим статус органов, в компетенцию которых входят вопросы назначения, перерасчетов пенсий работникам прокуратуры, механизм правового регулирования этой разновидности пенсий за выслугу лет не совладает с соответствующим механизмом пенсионного обеспечения военнослужащих. Но эти расхождения не носят принципиального характера, поскольку Закон о государственном пенсионном обеспечении эти категории служащих в пенсионном статусе поставил их в равное правовое положение, т.е. своими нормами унифицировал соответствующий статус.

2.4.5. Пенсионное обеспечение судей судов РФ

Судьи всей системы судов РФ в деле пенсионного обеспечения, несмотря на то что они так же, как и работники прокуратуры, рядовой и начальствующий состав сотрудников Министерства внутренних дел, осуществляют сугубо правоохранительную функцию и поставлены в особое правовое положение. Об этом можно судить даже по используемой в действующем законодательстве терминологии. Являясь федеральным, по общему правилу, государственным служащим, судья за факт служения государственным интересам, в отличие от других категорий служащих, после увольнения и выхода в отставку приобретает право не на пенсию за выслугу лет, а на *пожизненное денежное содержание*. Интересен под

этим углом зрения и тот факт, что судьи в числе лиц, имеющих право на государственное пенсионное обеспечение, не указаны, из чего можно сделать достаточно абсурдное предположение: находящийся в отставке судья права на государственную пенсию не имеет и может лишь претендовать на пенсию страховую (трудовую). К такому выводу можно прийти исходя из трудового статуса судьи[125] и действующего пенсионного законодательства, согласно которому судье предоставлено альтернативное право между пенсией по возрасту или инвалидности и пожизненным денежным содержанием. При этом, как утверждает А.С. Васильева[126], Ю.С. Корнева[127], судьи фактически и формально лишены права на трудовую (страховую) пенсию в связи с тем, что их денежное содержание не облагается единым социальным налогом, т.е. из заработка страховые взносы в Пенсионный фонд за них не перечисляются. В результате судья, по каким-то причинам не получивший права на пожизненное денежное содержание, после увольнения с этой должности в силу действующего законодательства приобретает лишь право на *социальную пенсию*, что, конечно же, не соответствует смыслу государственно-правовой политики в сфере пенсионного обеспечения. Для устранения этой правовой аномалии Ю.С. Корнева предлагает, в частности, введение для таких судей в качестве альтернативы пожизненному содержанию права на пенсию за выслугу лет[128]. Мы полагаем сложившуюся ситуацию, изложенную указанными авторами, искусственной, а предложение Ю.С. Корневой по ее устранению не соответствующим смыслу законодательства о пенсиях за выслугу лет.

Согласно ранее действовавшему законодательству (до 1 января 2002 г.) все виды пенсий подразделялись на пенсии для военнослужащих и на пенсии *на общих основаниях*, последние из которых, в свою очередь, делились на две разновидности: трудовые и социальные. Трудовая пенсия назначалась лицам, достигшим общеустановленного пенсионного возраста при наличии общего трудового стажа не менее 20 и 25 лет женщинам и мужчинам соответственно (ст. 15 Закона о государственных пенсиях 1990 г.).

---

[125] Этот статус используется, в частности, И.И. Ишутиным (см.: *Особенности* правового регулирования труда судей в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 25).

[126] *Васильева А.С.* Правовое регулирование пенсионного обеспечения судей Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 15.

[127] *Корнева Ю.С.* Социальная защита судей в сфере труда и социального обеспечения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 22.

[128] *Корнева Ю.С.* Указ. соч. С. 23.

Для занятия должности судьи, кроме требований к минимальному возрасту (от 25 до 40 лет в зависимости от звена судебной системы РФ), установлены требования к стажу претендента на этот статус, *именуемый стажем работы по юридической профессии* продолжительностью от пяти лет (мировой судья, судья районного суда) до 15 лет для судей Конституционного Суда РФ. Разумеется, что подавляющее большинство судей на 1 января 2002 г. имели стаж указанной продолжительности, поэтому их право на получение трудовой, а не социальной пенсии не должно вызывать сомнений, также, на наш взгляд, бесспорным является и соответствующее право тех граждан, которые приступили к исполнению обязанностей судьи с 1 января 2002 г., ибо до этого момента они должны были иметь стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет. Таким образом, о «лишении» права на трудовую (страховую) пенсию можно вести речь лишь в отношении тех судей, которые приступили к исполнению соответствующих обязанностей начиная с 2007 г. Однако об их будущем пенсионном статусе можно будет судить в несколько отдаленной перспективе. К этому времени, как мы полагаем, законодательство о пенсионном (включая пожизненное денежное содержание) обеспечении судей будет приведено в соответствие с п. 5 ст. 15 Закона о статусе судей, закрепляющей их право на трудовую (страховую) пенсию, либо, наоборот, редакция этой статьи будет приведена в соответствие с положениями действующего пенсионного законодательства и словосочетание «пенсия на общих основаниях» будет заменено применяемым в этом законодательстве термином «трудовая пенсия».

Что же касается предложения о предоставлении уволенным судьям права на пенсию за выслугу лет, то при всей его привлекательности оно не может быть принятым. Пожизненное денежное содержание находящихся в отставке судей по объему и своему качеству является более мощным средством их социального обеспечения по сравнению с обеспечением других категорий служащих правоохранительных органов. По своей сущности, в своей основе оно представляет собой ни что иное, как вид (разновидность) пенсий за выслугу лет. Об этом свидетельствует и *основание* права на его получение – особый вид правоохранительной службы той же продолжительности, что и для служащих органов прокуратуры, ФСБ РФ, МВД РФ, и идентичные *условия* для возникновения этого права, и ежемесячность выплаты, и правила исчисления размеров, индексации и перерасчетов его размеров. Поэтому мы наблюдаем полную идентичность основных признаков, образующих понятие пожизненного денежного содержания и пенсий за выслугу лет.

Особое качество и значимость этому виду обеспечения придает, стало быть, не только само денежное содержание, а сохранение за судьей, находящимся в отставке, *статуса члена судейского сообщества*, который сопряжен с правом на дополнительные, специальные гарантии как для самого судьи, так и членов его семьи. Но эти гарантии выходят за рамки механизма правового регулирования пенсионного обеспечения находящихся в отставке судей и образуют специальный правовой механизм их *социальной защиты*, который формируется комплексом норм различных отраслей права[129]. Поэтому предложение о предоставлении лицам не заслужившим, а тем более лишенным статуса судьи, находящегося в отставке, права на пенсию за выслугу лет не меняет пенсионного статуса таких лиц и одновременно ставит их в лучшее по сравнению с другими пенсионерами положение.

Итак, пожизненное денежное содержание находящихся в отставке судей является одной из разновидностей пенсий за выслугу лет сотрудников правоохранительных органов. Его нормативно-правовую основу образуют законы, подзаконные и, специально подчеркиваем, *подзаконно-ведомственные* акты.

– ст. 118–128 Конституции РФ;

– Федеральные конституционные законы, в частности, от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 28 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и др.;

– Федеральные законы[130];

– Указы Президента РФ от 31 мая 1995 г. № 549 «О дополнительных гарантиях социальной защищенности работников органов судебной власти»[131]; от 14 сентября 1995 г. № 941 «О мерах по обеспечению материальных гарантий независимости судей Конституционного Суда РФ»[132] и др.;

– Постановления Правительства РФ[133];

---

[129] Социальное, в том числе пенсионное, обеспечение является лишь элементом, составной частью мер по социальной защите граждан в РФ, что прямо следует из содержания ч. II ст. 7 и п. «ж» ст. 72 Конституции РФ.

[130] Закон о статусе судей; Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов РФ» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 144; Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 18-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270 и др.

[131] СЗ РФ. 1995. № 23. Ст. 2205.

[132] СЗ РФ. 1995. № 38. Ст. 3668.

[133] Постановление Правительства РФ от 27 апреля 1995 г. № 425 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям Конституционного Суда РФ, пребывающим в отставке, и ежемесячном денежном содержании и

– Акты ВС РФ и ВАС РФ[134].

Разумеется, эти акты не представляют собой полный и исчерпывающий блок соответствующего нормативно-правого материала, в соответствии с которым осуществляется правовое регулирование пенсионного обеспечения находящихся в отставке судей, но они составляют его основу[135].

Субъектом права на этот вид пенсионного обеспечения являются, прежде всего, судьи всех судов РФ, *пребывающие в отставке*, а также судьи, которые были уволены с должности судьи:

– на пенсию по возрасту;

– в связи с истечением срока их соответствующих полномочий;

– находящихся на пенсии.

Указанные три категории судей обеспечиваются этим содержанием потому, что на момент их увольнения до введения в действие Закона о статусе судей еще не действовало требование об уходе судей в отставку. Отставкой судьи признается не любое увольнение судьи с занимаемой им должности, а «*почетный уход или почетное удаление с должности*», т.е. это увольнение заслуженного, авторитетного, уважаемого, добросовестно исполнявшего свои обязанности судьи по обстоятельствам, признаваемым законодателем, объективно препятствующим дальнейшему осуществлению этим субъектом правосудия. Поэтому права на пожизненное содержание не имеют, например, уволенные с должности судьи лица, совершившие преступления или поступки, которые должны влечь за собой дискредитацию соответствующего статуса. Судья, согласно п. 3 ст. 3 Закона о статусе судей, даже «во внеслужебных отношениях должен избегать всего того, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности». За совершение таких поступков судья увольняется с должности без установления ему статуса «судья, пребывающей в отставке». В свою очередь, нахождение в этом статусе обеспечивает за соответствующим субъектом: а) сохранение статуса судьи; б) гарантии личной

о порядке его выплаты членам семьи умершего (погибшего) судьи, находившимся на его иждивении» // СЗ РФ. № 18. Ст. 1685.

[134] Постановление Президиума ВС РФ от 19 марта 1997 г. «О порядке применения ст. 2, 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ» // Вестник ВАС РФ. 1997. № 5; Инструкция о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и мировым судьям (утв. ВС РФ 29 июля 2003 г., ВАС РФ 9 июля 2003 г. и Судебным департаментом при ВС РФ 3 июля 2003 г.) // Российская газета. 2004. № 179.

[135] С содержанием перечисленных нормативных актов можно ознакомиться, кроме, разумеется, официальных источников, в сборнике «Судебная система Российской Федерации» / Под ред. В.М. Лебедева. М.: Норма, 2004. С. 821.

неприкосновенности; в) принадлежности к судейскому сообществу. Иными словами, на отставного судью распространяется весь комплекс мер по социальной защите действующих судей и членов их семьи, а это свидетельствует о его особом статусе, в том числе пенсионном.

Основанием права на пенсию является правоохранительная служба в должности судьи продолжительностью не менее 20 лет (для судей Конституционного Суда РФ – 15 лет). Не имеет юридического значения, в каком из судов единой судебной системы осуществлял профессиональную деятельность судья – суде Конституционном, Верховном, Высшем Арбитражном, Военном, в должности судьи мирового и др. Одновременно, как и для других категорий военнослужащих и служащих правоохранительных органов, закон допускает возможность включения в специальный стаж по осуществлению правосудия некоторых иных периодов деятельности, но с обязательным соблюдением следующих требований.

1. Работа по должности, замещение которой допускается только при наличии высшего юридического образования.

2. Деятельность по юридической профессии:

– в судах и органах юстиции;

– в качестве прокурора, следователя, адвоката и нотариуса;

– на требующих высшего юридического образования государственных должностях РФ, субъектов Федерации, муниципальных органов;

– в качестве преподавателя юридических дисциплин в учреждениях среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования.

Это означает, что иные виды деятельности по юридической профессии в других органах и организациях в данный стаж включению не подлежат. Но в любом случае непосредственный стаж в качестве судьи должен составлять в любом случае не менее 5 лет[136]. При этом следует отметить, что судья, удаленный (т.е. уволенный) или вышедший (как правило, по собственному желанию) в отставку, имеет право на пенсию независимо от возраста, достигнутого им на день отставки, т.е. пожизненное содержание судей с позиций основания права на его возникновение ничем не отличается от пенсионного обеспечения других служащих правоохранительных органов. Такой вариант определения основания права на пожизненное содержание судей является наиболее распространенным, типичным. Одновременно с ним законом предусматриваются и два других способа формирования указанного основания.

---

[136] См. Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 144.

Причина и суть первого из них состоят в том, что если гражданин был утвержден (назначен, наделен) полномочиями судьи в достаточно зрелом возрасте, то, естественно, по этой причине ему достаточно сложно «выработать» требуемую, по общему правилу, двадцатилетнюю выслугу. Учитывая это обстоятельство, закон дополняет перечень видов профессиональной деятельности, подлежащих включению в данный стаж, *деятельностью по юридической профессии в государственных организациях*, одновременно «отягощая» право на пожизненное содержание отставного судьи дополнительными условиями. В результате такой судья приобретает право на пожизненное содержание, если он до этого занимал не только должности прокурора, следователя, выполнял адвокатские функции, но и работал на должностях по юридической профессии (например, в качестве юрисконсульта организаций независимо от их форм собственности и организационно-правовых форм, нотариуса, преподавателя юридических дисциплин и др.) в государственных организациях. Закрепляя такое основание, закон одновременно обусловливает его следующими дополнительными требованиями. Такой судья должен:

– достичь общеустановленного (60-, 55-летнего) пенсионного возраста;

– иметь стаж работы по юридической профессии не менее 25 лет;

– отработать непосредственно в должности судьи не менее 10 лет.

Нетрудно заметить, что указанное основание и дополнительные условия обеспечения отставных судей являются аналогом второй разновидности пенсий за выслугу лет военнослужащих и служащих правоохранительных органов.

Но, в отличие от указанных категорий государственных служащих, для судей действующим законодательством предусмотрен и третий вариант их обеспечения пожизненным денежным содержанием, который можно охарактеризовать в качестве *неполной пенсии*[137]. Такая пенсия назначается отставным судьям при достижении мужчиной 55, а женщиной 50-летнего возраста, но не имеющим на момент увольнения (отставки) требуемой 20-летней выслуги лет в должности судьи. К сожалению, в Законе не содержится конкретной нормы, определяющей минимальную продолжительность стажа работы в должности судьи. Остается лишь предложить, что такая продолжительность должна составлять не менее 5 лет, как это закреплено для пребывающих в отставке судей, имеющих требуемую полную выслугу, т.е. 20 лет.

Несмотря на три варианта определения права на пожизненное денежное содержание судей, для всех этих разновидностей пенсионного обес-

[137] Такой термин вполне легален, так как законодатель (абз. 2 п. 1 ст. 19 Закона о статусе судей) утрирует таким понятием, как получение пожизненного содержания *в полном размере*.

печения присущи общие условия: 1) отставка судьи; 2) пребывание в статусе судьи, находящегося в отставке.

Отставка, как уже было отмечено, – это почетный уход или удаление судьи с занимаемой им должности. Прилагательное «почетное», по смыслу действующего законодательства, означает увольнение судьи не по любым основаниям, а лишь по тем, которые объективно препятствуют продолжению службы и являются уважительными, не компрометирующими судебную власть. Перечень этих оснований четко определен законом и не подлежит расширительному толкованию. В ст. 14 и 15 Закона о статусе судей закреплены следующие основания прекращения полномочий судьи, дающие право считать его увольнение отставкой:

1) пенсионное заявление судьи об отставке (как правило, такие заявления подаются судьями, имеющими трудовую 20-летнюю выслугу, но, конечно, это не означает, что отставка с необходимостью должна быть причиной, а заявление автоматически подлежащим удовлетворению);

2) неспособность судьи по состоянию здоровья и *иным уважительным причинам* осуществлять соответствующие полномочия (закон не уточняет эти причины, т.е. содержание данного основания носит оценочный характер);

3) истечение срока полномочий судьи, если эти полномочия ограничены определенным сроком (закон в качестве общего правила устанавливает, что полномочия судьи в РФ сроком не ограничиваются, т.е. они могут осуществляться до достижения им предельного возраста пребывания на этой государственной службе. Одновременно им закреплено, что судьи Федеральных судов, за исключением судей КС РФ, ВС РФ и ВАС РФ, *в первый раз* назначаются на должность сроком на три года, а мировые судьи – на срок, установленный законом субъекта РФ, но сроки полномочий судей конституционных (уставных) судов субъектов федерации всецело определяются законами этих субъектов и федеральным законодательством не регламентируются);

4) достижение судей предельного возраста пребывания в должности судьи (в настоящее время для всех судей Федеральных судов РФ и мировых судей установлен 70-летний возраст, исключение из этого правила сделано в отношении судей конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, которые своими законами вправе его изменить. Несколько ранее исключение в сторону увеличения этого возрастного предела делалось для судей КС РФ, но это правило утратило силу с принятием Федерального закона от 5 апреля 2005 г. № 33-ФЗ[138]);

[138] СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1278.

5) увольнение судьи военного суда с военной службы, если он достиг предельного возраста пребывания на военной службе (этот возраст дифференцируется в зависимости от воинского звания судьи);

6) отказ судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или ликвидацией суда, в котором он осуществлял свои полномочия (это основание «вытекает» из принципа несменяемости судей, закрепленного в ст. 12 Закона о статусе судей в Российской Федерации);

7) вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности лица либо о признании его недееспособным (полагаем, что это основание можно было бы не выделять в качестве самостоятельного, ибо второе из перечисленных (неспособность по состоянию здоровья осуществлять полномочия) в полной мере охватывает и данный конкретный случай).

Еще раз подчеркиваем, что иные, предусмотренные ст. 14 Закона о статусе судей, как, в целом, и действующем трудовом законодательстве, основания прекращения полномочий судьи права на пожизненное денежное содержание не порождают даже вне зависимости от того, что они не связаны, не обусловлены действиями (поведением), не совместимыми со статусом судьи РФ.

Вторым условием права на пожизненное денежное содержание, напоминаем, является пребывание в статусе судьи, находящегося в отставке. Этим условием, собственно, правовое положение такого субъекта пенсионного права отличается от правового положения других, в том числе и бывших служащих правоохранительных органов субъектов. В большинстве своем этот статус ассоциируется со специальными льготами и даже привилегиями бывшим судьям. Но это далеко не полное представление о статусе судьи, в том числе пребывающего в отставке. Правовое положение судьи, находящегося в таком статусе, обязывает его к соблюдению определенных законом ограничений, в том числе и во внеслужебных отношениях. «Судья... должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности» (п. 2 ст. 3 Закона о статусе судей).

Кроме этого, судья не вправе состоять в политических партиях и движениях, заниматься предпринимательской деятельностью, быть депутатом, совмещать эту должность с другой оплачиваемой работой за исключением научной, преподавательской и творческой деятельностью, а если судья достиг возраста (55 или 50 лет – мужчина и женщина соответственно) и находится в отставке, то не вправе занимать должности прокурора, следователя и дознавателя.

Пребывающий в отставке судья, кроме того, должен также соблюдать требования морально-нравственных норм, закрепленных в Кодексе су-

дейской этики, утвержденном VI Всероссийским съездом судей 2 декабря 2004 г.[139] Этим кодексом устанавливаются правила поведения судьи не только при исполнении должностных полномочий, но и во внеслужебной деятельности, которые не должны «вызывать сомнения в его порядочности и честности», он обязан «избегать любых личных связей, которые могут причинить ущерб репутации, затронуть его честь и достоинство». Нарушение норм судебной этики может повлечь за собой применение мер дисциплинарной ответственности, в том числе и такой, как *досрочное прекращение полномочий судьи*. В свою очередь, досрочное прекращение этих полномочий приводит к прекращению отставки судьи, которое осуществляется квалификационной коллегией судей по прежнему месту работы или месту его жительства и, как следствие, лишение права на пожизненное содержание, в том числе и денежное. В такой ситуации отставной судья при наличии к тому соответствующих оснований и условий может стать субъектом права на пенсию по возрасту или инвалидности по общим правилам пенсионного обеспечения граждан РФ.

Наряду с ежегодным содержанием за пребывающим в отставке судьёй сохраняются все льготы, гарантии, компенсации, установленные для действующих, осуществляющих свои обязанности судей (например, гарантии личной неприкосновенности, обязательное государственное страхование жизни, здоровья, а также имущества судьи за счет средств государственного бюджета, при переезде в другую местность – внеочередное представление благоустроенного жилья в виде отдельной квартиры, бесплатное медицинское обслуживание, санаторно-курортное лечение и др.).

Конечно, эти дополнительные, специальные меры, которые следует считать мерами социальной защиты судьи, ставят тех из них, кто пребывает в отставке, в определенном смысле в привилегированное положение по сравнению с другими категориями государственных служащих. Но это обстоятельство не меняет правовой природы ежемесячного пожизненного денежного их содержания – это пенсия за выслугу лет. В тех же случаях, когда правовое положение отставного судьи оценивается с учетом указанных выше специальных мер, то такой оценке подлежит не пенсионный статус отставного судьи, а его правовое положение, которое закрепляется нормами различных отраслей права России, в том числе и правовом социального обеспечения. По этой причине в законодательстве *используется термин «пожизненное содержание судей», составным элементом которого является ежемесячное их денежное содержание* как разновидность пенсионного обеспечения за длительное осуществле-

[139] См.: Вестник ВАС РФ. 2005. № 2.

ние (реализацию целей и задач) судебной власти в России, которое, по существу, является пенсией за выслугу лет работникам правоохранительных органов.

2.5. Особенности пенсионного обеспечения по возрасту лиц, пострадавших от техногенных катастроф

Импульсом, отправной точкой развития законодательства о социальной защите, в том числе и пенсионное обеспечение лиц, пострадавших от радиационных и техногенных катастроф, явились последствия катастрофы на Чернобыльской АЭС. До этого, т.е. до 26 апреля 1986 г., официальные власти в своей политике стремились к сокрытию либо минимизации негативности соответствующих последствий, это можно иллюстрировать на множестве примеров. Так, по официальным данным за время эксплуатации Сибирского химического комбината в г. Северске (с 1956 г.) было зарегистрировано около 10 аварий, в том числе наиболее тяжёлых по своим последствиям 30 января 1963 г. и 6 апреля 1993 г., тогда как по данным Томского отделения международного благотворительного фонда инвалидов Чернобыля только на реакторном производстве было зарегистрировано более 25 аварий. В принятой «Концепции реабилитации населения Алтайского края от ядерного воздействия Семипалатинского полигона» было признано 56 взрывов, а по данным Всемирного конгресса антиядерного альянса на этом полигоне было проведено 470 взрывов, из них 116 – наземных и атмосферных и 354 – подземных, включая 42 в мирных целях.

Масштабный, глобальный, планетарный характер последствий Чернобыльской катастрофы, повлекший за собой радиационное заражение территорий 17 стран Европы общей площадью 207,5 тыс. кв. км с числом пострадавших только в России около 3 млн человек, не позволила высшему руководству СССР пойти по обыкновенному пути сокрытия истинного положения и побудил его к разработке специальных мер, в том числе и мер по социальной защите граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Соответствующий Закон был принят 15 мая 1991 г., т.е. более чем с 5-летней задержкой. В дальнейшем был принят целый блок нормативных актов о социальном обеспечении указанной категории граждан, в частности Закон РФ от 20 мая 1993 г. «О социальной защите лиц, пострадавших в 1957 г. от аварии на ПО "Маяк" и сбросов (продолжающихся и в настоящее время) радиоактивных

отходов в реку Теча (Челябинская область)»[140], Федеральный закон от 19 августа 1995 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию в результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»[141] и др.

Активизация нормотворческой деятельности в данной области правового регулирования, обусловленная, в первую очередь, последствиями Чернобыльской катастрофы[142], привела в итоге к формированию пенсионного статуса специального субъекта – лица, «гражданина, пострадавшего от радиационных или техногенных катастроф».

Однако законодательство о правовом положении граждан, пострадавших от радиационных и техногенных катастроф, базируется на статусе лиц, пострадавших от последствий Чернобыльской катастрофы. Поэтому изучение особенностей пенсионного обеспечения граждан целесообразнее основывать с позиций анализа содержания Закона о социальной защите чернобыльцев[143].

Следуя содержанию этого Закона, необходимо отметить, что им закреплено правило, согласно которому статус лица, пострадавшего от последствий Чернобыльской катастрофы, устанавливается гражданам независимо от их прежнего правового положения, т.е. являлись ли они на момент катастрофы работниками, состоящими в трудовых правоотношениях, служащими гражданских, военных, правоохранительных органов, жителями, не состоящими в подобного рода правоотношениях и т.д. Всем этим категориям граждан предоставлено право на государственное пенсионное обеспечение. Так, например, если бы наёмный работник постра-

---

[140] Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 901. Этот закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ.

[141] СЗ РФ. 1995. № 234. Ст. 3428. Этот Закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ.

[142] Это обстоятельство можно отнести к числу немногих положительных моментов катастрофы на Чернобыльской АЭС, вынудившей государство официально признать существование серьёзной проблемы защиты лиц, которые пострадали от радиационного воздействия и от других ядерных объектов. В частности, было принято Постановление Правительства РФ, которым предоставлялись определённые льготы жителям г. Томска как субъектом, находящимся в зоне постоянного риска, т.е. в зоне отчуждения, расположенной в пределах 30 км от ядерного объекта (реактор в г. Северске). Положительными можно считать и развитие науки. Так, по проблеме «Чернобыль» было опубликовано более 2000 работ, в первую очередь в области медицины.

[143] Анализируя указанный нормативно-правовой акт, следует иметь в виду, что будучи элементом национального (российского) законодательства, он распространяет своё действие на иностранных граждан, в частности украинцев. Объяснение этому факту находится в том, что на момент принятия закона жители различных зон Чернобыльской АЭС были гражданами единого государства – Союза ССР – вне зависимости от их национальной принадлежности.

дал от воздействия иного, а не радиационного опасного производственного фактора, и был в результате этого признан инвалидом, то у него возникло бы право на трудовую (страховую) пенсию по инвалидности, размер которой ниже пенсии государственной, право на получение которой, как уже было отмечено выше, возникает у работников, ставших инвалидами вследствие радиационного воздействия. Данный пример – один из немногих, свидетельствующих о льготном пенсионом статусе лиц, пострадавших от радиационных катастроф.

Однако изучая особенности пенсионного обеспечения этой категории граждан, необходимо иметь чёткое представление о том, что соответствующий статус субъект приобретает только в том случае, если негативное влияние радиационного воздействия произошло в результате такого чрезвычайного обстоятельства, как катастрофа. Поэтому если человек получает определённую дозу облучения при исполнении трудовых или служебных обязанностей в силу своей профессиональной деятельности и приобретает, к примеру, лучевую болезнь, то автоматически данное обстоятельство не порождает у него права на пенсию в качестве лица, пострадавшего от радиационного воздействия по закону от 15 мая 1991 г. Иными словами, факт отрицательного влияния на организм человека радиации не приобретает качества юридического факта, с которым нормами пенсионного права гражданин приобретает специальный статус лица, пострадавшего от воздействия радиации. Отсюда следует, что факт радиационного воздействия, отрицательно влияющий на состояние организма человека, сам по себе не предопределяет формирования правового положения личности; он является превалирующим, возможно – основополагающим, но далеко не единственным. Многие граждане, как работающие на объектах ядерного производства, так и проживающие на территории этих объектов, подвергаются негативному воздействию радиации, но далеко не все из них при любых обстоятельствах приобретают указанный специальный правовой статус – лицо, пострадавшее от радиационного воздействия.

Первостепенное значение в качестве юридического факта имеют последствия, наступившие в результате техногенной катастрофы. С семантических позиций катастрофа – это «событие, решающее судьбу или дело» (В.И. Даль), «событие с несчастными трагическими последствиями» (С.И. Ожегов), «крушение, несчастный случай» (З.О. Александрова), «внезапное воздействие, событие, влекущее за собой тяжкие последствия» (Словарь иностранных слов). Собственно, из подобного понимания исходит и действующее законодательство, но оно не закрепляет соответствующего легального определения. Интересно в этой связи отметить,

что в правовой науке оно также не исследуется[144]. Разумеется, что это обстоятельство следует расценивать в качестве пробела в действующем законодательстве и в юридической литературе, но он восполняется, по нашему мнению, устоявшимся пониманием этого явления, а в законодательстве, в частности, такой категории, как чрезвычайная ситуация, характеристика которой будет дана далее.

Субъектами права на пенсию являются самые разные категории граждан, специальный пенсионный статус которых, прежде всего, определяется уровнем радиационного заражения и, как следствие, степенью негативного воздействия на состояние здоровья человека. В свою очередь, уровень дозы облучения населения измеряется в бэрах, а степень загрязнения почвы цезием-137 в Ки/кВ км. С учётом этих измерителей вся территория, подвергшаяся радиоактивному загрязнению, подразделяется на следующие четыре зоны:

1) наиболее опасной для жизни и здоровья человека считается *зона отчуждения* – это территория в радиусе 30 км от эпицентра ядерной катастрофы; в этой зоне запрещается постоянное проживание населения, ограничена хозяйственная деятельность, а также природопользование;

2) менее опасной, с точки зрения негативного воздействия на организм человека, является *зона отселения*. Жители этой территории подлежат обязательному отселению до тех пор, пока риск радиационного ущерба не будет снижен до приемлемого уровня, обратное переселение людей в данную местность запрещается;

3) *зона проживания с правом на отселение* определена как часть территории РФ с плотностью загрязнения почвы цезием-137 от 5 до 15 Ки/кВ км, со среднегодовой дозой облучения свыше 0,1 бэр. В этой зоне разрешено проживание, но если граждане приняли решение о выезде в другую местность, то им гарантируется право на меры социальной поддержки и возмещения вреда;

4) зона с наименьшей степенью риска – это часть территории нашего государства, именуется в законодательстве как *зона проживания с льготным социально-экономическим статусом*. На этой территории должна создаваться[145] особая хозяйственно-экологическая структура, способная обеспечить повышенный по сравнению со средним уровень жизни.

---

[144] См.: *Шенкарев О.А.* Социальное обеспечение граждан, подвергшихся воздействию радиации (правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Киселев И.Н.* Российское законодательство о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастроф на Чернобыльской АЭС, и проблемы его совершенствования: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

[145] В Законе о социальной защите чернобыльцев содержится термин «создаётся».

Однако критерий распределения территории по уровню радиационного заражения – не единственный фактор в определении пенсионного статуса лиц, пострадавших от радиационных и техногенных катастроф. Законодатель при формировании этого статуса учитывает также ещё как минимум два юридически значимых обстоятельства:

– предшествующий катастрофе статус гражданина (например, военнослужащий, работник, местный житель и т.д.);

– временной период нахождения на заражённой территории.

Так, согласно ст. 13 Закона о социальной защите чернобыльцев все граждане, пострадавшие от этого воздействия, распределены на 12 категорий (групп). В свою очередь, каждая из данных групп физических лиц – субъектов права на пенсионное обеспечение, формируется либо по профессиональным, либо по функциональным признакам. Например, одни граждане, подвергшиеся радиационному облучению в силу того, что они были жителями, другие – работниками АЭС, третьи – ликвидировали последствия катастрофы, четвёртые – командированными и т.д.[146]

Законодательство о социальных гарантиях тем, кто пострадал от ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, содержит более общую формулировку «граждане, которые проживали...». Естественно, она имеет более обобщенный адресат – это все те лица, которые проживали в населённых пунктах не только непосредственно на ядерном полигоне, но и в других населённых пунктах РФ, которые включаются в соответствующий перечень, утверждённый правительством РФ. Законодательство не конкретизирует понятия «граждане, проживающие в населённых пунктах...», из чего следует, что в отличие от статуса «чернобылец» все «семипалатинцы» вне зависимости от их предшествующего правового положения становятся субъектами права на пенсию. С одной стороны, безусловно, это гуманный подход, но одновременно он не в полной мере соответствует принципу социальной справедливости. В результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне пострадали не только жители соответствующих населённых пунктов, но и другие лица, в частности военнослужащие, учёные-ядерщики, откомандированные на период испытания ядерного оружия, иные граждане, которые не проживали, а временно находились на территории, подвергшейся радиоактивному заражению.

Этому принципу в полной мере, на наш взгляд, соответствует содержание ст. 1 Федерального закона от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О соци-

---

[146] Конкретный перечень лиц, отнесённых к категории тех, кто пострадал от последствия Чернобыльской катастрофы, определен в ст. 13 соответствующего Закона. Поэтому для получения более чёткого представления о субъектах права на пенсию, следует обратиться к ее содержанию.

альной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»[147]. Этот Закон, согласно указанной статье, распространяется «на граждан (в том числе временно направленных и командированных), включая военнослужащих и военнообязанных, призванных на специальные сборы, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов государственной безопасности, органов гражданской обороны...», «граждан, эвакуированных (переселённых), а также добровольно выехавших..., включая детей, в том числе детей, которые в момент эвакуации (переселения) находились в состоянии внутриутробного развития...» и т.д. Полагаем, что такая детализация субъектов права на пенсию в связи с воздействием радиации необходима и для уточнения круга лиц, пострадавших от ядерных испытаний. Но в любом случае их правовое положение определяется дозой облучения, которая в первую очередь зависит от степени радиационного заражения местности (окружающей человека среды).

Детализация круга субъектов, пострадавших от радиационного воздействия, имеет большое значение для определения их пенсионного статуса. Как уже отмечалось, все граждане России в зависимости от основания права на пенсию, приобретают право на четыре вида пенсионирования, в связи с чем негативные последствия радиационного воздействия являются одним из условий возникновения права на специальное пенсионирование. Например, заболевание военнослужащего, получившего определённую дозу облучения, приравнивается по своим последствиям к праву на пенсию по инвалидности, полученное вследствие военной травмы, право на пенсию по возрасту возникает на 5–10 лет ранее общеустановленного возраста, пенсии военнослужащим за выслугу лет назначаются в льготном режиме, поскольку период службы в этих местностях исчисляется в льготном порядке, пенсии по случаю потери кормильца, вне зависимости от нахождения субъекта права на них, – от функции этого факта. Конечно, всех этих субъектов объединяет имеющее юридическое значение качество – *последствия* радиационного воздействия.

Второй фактор, влияющий на формирование специального пенсионного статуса этих физических лиц, – отрезок времени, когда субъект не просто находился в зоне риска радиационного воздействия, а de facto подвергся этому воздействию на уровне, превышающем предельно допустимые показатели для естественного, нормального жизнесуществования. Во всех без исключения нормативных актах, закрепляющих правовое положение

[147] СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5850.

соответствующей категории граждан, содержатся четкие указания на временные периоды, в которых проходили чрезвычайные события (катастрофы), порождающие для организма человека негативные последствия. Для тех, кто пострадал от последствий Чернобыльской катастрофы, эти временные отрезки делятся на три периода:

– 1986–1987 гг., т.е. период с наиболее высокой степенью радиоактивного заражения окружающей среды;

– 1988–1990 гг., в течение которых проводились работы по объекту под условным названием «Укрытие», т.е. монтаж так называемого саркофага 4-го блока Чернобыльской АЭС;

– 1991 г. и последующие годы при условии, что среднегодовая доза облучения превышает 0,1 бэр.

Для граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие испытаний на Семипалатинском полигоне, установлен один временной период: 1949–1963 гг. Это время наиболее интенсивных испытаний, проводившихся в СССР, ядерного оружия и, как это уже стало общеизвестно, время экспериментов на человеке, испытания возможностей его организма в условиях радиационного заражения. Общеизвестно также и то, что ядерные испытания продолжались и после 1963 г., но формально с позиции закона от 10 января 2002 г. лица, подвергшиеся радиационному воздействию в последующие годы, специального пенсионного статуса не приобретают.

Специальный статус граждан РФ, подвергшихся радиационному воздействию в связи с деятельностью производственного объединения «Маяк», также определяется календарным временем, а именно аварией в 1957 г. и сбросов, как её следствие, радиоактивных отходов в реку Теча.

Разумеется, сам по себе тот или иной временной период для формирования специального пенсионного статуса лиц, пострадавших от радиационных и техногенных катастроф, не является самообразующим юридическим фактом, но он оказывает определённое влияние на его формирование. Любые события происходят во времени, но события, так сказать, знаковые, оказывающие значительное влияние на ход общественной жизни, с неизбежностью связываются с определёнными календарными датами, в связи с чем они фиксируются в законодательстве в качестве юридически значимых, в частности для целей пенсионного обеспечения. Кроме того, законодатель при формировании пенсионного статуса этой категории граждан учитывает естественные физические процессы, согласно которым с течением времени радиационный фон снижается, а стало быть, снижается и риск неблагоприятных для организма человека последствий. С учётом этого обстоятельства формируется правовой, в том числе и социально-обеспечительный механизм, включающий в себя и пенсионное обеспечение.

Территориальный и временной факторы, определяющие пенсионный статус лиц, пострадавших от радиационных и техногенных катастроф, детализируется рядом других имеющих юридическое значение обстоятельств. В частности, важное значение имеют последствия катастроф для человека и состояния его организма. Законодатель выделяет и нормативно закрепляет следующие виды последствий:

– стойкая утрата способности к занятию трудовой деятельностью как основное право на пенсию по инвалидности;

– временное расстройство функций организма человека как основание права на пособие по временной нетрудоспособности;

– лишение или ограничение права на труд как основание права на пособие по безработице;

– лишение права и объективной возможности на обладание имуществом как основание на его компенсацию в натуральной или денежной формах;

– приобретение права на льготы по системе социального обеспечения (например, на бесплатное медицинское обслуживание в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения);

– приобретения права на специальные социально-обеспечительные пособия и др.

На формирование специального статуса оказывают влияние и другие обстоятельства, к примеру такие нетипичные для права социального обеспечения, как обеспечение граждан продуктами питания в зависимости от места нахождения их производителя: либо это продукты местного производства, либо они ввозятся из-за пределов местности, поражённой радиацией.

Анализируя перечисленные выше обстоятельства (юридические факты), следует иметь в виду, что ни один из них, как взятый отдельно, так и в совокупности, не имеет самостоятельного юридического значения при формировании пенсионного статуса рассматриваемой категории граждан. Все они производны, зависимы от последствий, порождаемых радиационными и техногенными катастрофами. Эти катастрофы, как уже отмечалось, – явления рукотворные, т.е. являются продуктом, результатом труда человека и именно по этой причине, в отличие от природных катаклизмов, они порождают обязанность государства по оказанию социально-обеспечительной помощи или содержанию пострадавшим гражданам. Кроме того, следует учитывать, что далеко не каждая катастрофа – явление планетарное, глобальное, но в любом случае она *масштабна по своим негативным для общества в целом последствиям*. Государство, таким образом, определяет, фиксирует и дифференцирует степень этой негативности для принятия мер социально-обеспечительного характера. Так,

в п. 1 ст. 6 Закона о социальной защите чернобыльцев закреплено, что «основным показателем для принятия решения о необходимости проведения защитных мероприятий, а также возмещения вреда является уровень дозы облучения населения...». Этот уровень, согласно п. 2 указанной статьи, определяется в 0,1 бэр и выше, что означает: если субъект в результате катастрофы получает меньшую дозу облучения, право на специальное, в том числе пенсионное обеспечение, он не приобретает.

Аналогичным образом определяется статус лиц, пострадавших от ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, но с той разницей, что социально-обеспечительное значение придаётся *общей суммарно накопленной дозе облучения* в 5 бэр вне зависимости от продолжительности этого воздействия, тогда как для «чернобыльцев» этот период определяется в один год, т.е. в течение этого периода пострадавшие должны получить дозу облучения, превышающую 0,1 бэр. Выдержан такой же подход и к формированию социально-обеспечительного статуса лиц, пострадавших от результатов производственной деятельности объединения «Маяк» (ст. 1 соответствующего Закона) – разовая, эпизодическая, суммарная доза облучения должна превышать 0,1 бэр.

Масштабность негативных последствий также достаточно чётко отражается в практической деятельности зарубежных страховых компаний, международных научных учреждений и в российском законодательстве. Например, страховая компания SwissRe признаёт катастрофой такое событие, в результате которого был причинен ущерб, оцениваемый с чуму не менее 80 млн долл. США, не менее 20 человек должны погибнуть или пропасть без вести, 50 получить увечья, 2000 остаться без жилья. Международный центр исследований эпидемий катастроф (Center for research on the Epidemiology of Disaster, CRED) признаёт катастрофой такое событие, в результате которого погибли более 10 человек и более 100 человек пострадали. Аналогичной позиции придерживается и законодательство России.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» такие ситуации в зависимости от их территориальной масштабности и числа пострадавших граждан подразделяются на шесть разновидностей. К примеру, к *локальной* относится вызванная катастрофой чрезвычайная ситуация, в результате которой негативные последствия, именуемые в данном Постановлении как «нарушение условий жизнедеятельности людей», не выходят за пределы территории объекта, а количество людей, погибших или получивших ущерб здоровью, составляет не более 10 человек, либо размер ущерба окружающей среде и материальных потерь... составляет не более 100 тыс. рублей. Масштабы жертв и материаль-

ных потерь, произошедших в результате других катастроф, значительно шире. Так, *межрегиональной* признаётся катастрофа, в результате которой «зона чрезвычайной ситуаций затрагивает территории двух и более субъектов РФ, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек, либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн рублей, но не более 500 млн рублей». *Федеральный* уровень катастрофы характеризуется числом пострадавших свыше 500 человек, а размер материального ущерба превышает 500 млн рублей.

Исходя из изложенного, факторами, влияющими на формирование пенсионного статуса лиц, пострадавших от радиационных и техногенных катастроф, являются следующие юридически значимые обстоятельства:

1. Техногенное чрезвычайное событие должно быть официально признано катастрофой[148].

2. Катастрофа должна иметь в своей основе техногенный или её особо опасный разновидности радиационной, но не природный характер.

3. Следствием катастрофы должны быть такие негативные результаты, которые по своим отрицательным последствиям достигают либо превышают установленный законодательством предельно допустимый уровень (степень).

4. Катастрофическими являются не любые негативные последствия, произошедшие на момент события, а лишь такие, которые находятся в прямой причинной связи со свойственными, характерными для данного явления (к примеру, лучевая болезнь, отравление угарными газами и т.д.) отрицательными фактами.

5. Количество пострадавших и географические масштабы катастрофы (10, 50, 500 человек, территория объекта, муниципалитета, региона и др.).

6. Характер последствий для человека и (или) его организма (смерть, инвалидность, временная утрата трудоспособности и т.д.).

7. Предшествующий катастрофе правовой статус гражданина (местный житель, работник, военнослужащий, командированный, призванный на учебные военные сборы и т.д.).

8. Временной фактор[149], который условно можно разделить на три элемента:

---

[148] Ст. 6 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

[149] Данное юридически значимое обстоятельство мы выделяем прежде всего потому, что в истории нашего государства произошло большое количество трагических событий техногенного характера, но на законодательном уровне они не фиксировались, в связи с чем не принимались во внимание в качестве социально-обеспечительного фактора. Но главное состоит в

– конкретная календарная дата трагического события (например, 26 апреля 1986 г. – Чернобыльская катастрофа);

– нормативно определённый, фиксированный по своей продолжительности временной период пребывания в аномальной зоне (например, период с 1988 по 1990 г. – годы монтажа заградительного устройства на 4-м энергоблоке Чернобыльской АЭС);

– неопределённое по своей продолжительности (календарным срокам) время, в течение которого осуществлялось негативное воздействие последствий катастрофы (период проживания вдоль р. Теча до накопления предельно допустимой дозы радиоактивного облучения).

С этих позиций следует подходить к изучению и анализу особенностей пенсионного обеспечения граждан, считающих себя пострадавшими от техногенных катастроф.

Прежде всего, следует отметить, что последствия техногенных и радиационных катастроф не порождают новых, каких-либо специфических видов пенсий; пенсионное обеспечение рассматриваемой категории граждан состоит из пенсий по возрасту, инвалидности, потери кормильца и за выслугу лет. Поэтому специальный пенсионный статус этих лиц *специализируется не основаниями права* на пенсию, а *дополнительным к общему пенсионному статусу условием – фактом и степенью негативных последствий катастроф.* «Действие» этого условия в зависимости от видов пенсионирования проявляется по-разному:

1. Оно *блокирует, нейтрализует* общие условия права на пенсию. Например, по общему правилу пенсия по случаю потери кормильца устанавливается только таким членам семьи умершего (погибшего), которые находились на его иждивении и не были субъектом права на иные виды пенсионного обеспечения. Для пострадавших, в частности, от последствий Чернобыльской катастрофы, согласно ч. 3 п. 3 ст. 29 Закона о социальной защите чернобыльцев, такая пенсия назначается «независимо от других видов пенсий, пособий и *доходов*», т.е. вне зависимости от факта нахождения на иждивении погибшего от последствий катастрофы лица и факта получения иных видов пенсий.

2. Оно *изменяет* общеустановленные для определённого вида пенсий условия их назначения. Так, для назначения пенсии по возрасту, по общему правилу, требуется наличие *страхового* стажа продолжительностью не менее 5 лет. Для указанной категории граждан требование наличия трудового стажа той же продолжительности, что, безусловно, улучшает их правовое положение. Одновременно такие изложения фактиче-

---

том, что течение времени либо усиливает, либо снижает негативность таких последствий, что даёт основание для коррекции правового положения пострадавшего субъекта.

ски *меняют пенсионный статус гражданина*; он становится субъектом права на государственную, а не трудовую (страховую) пенсию.

3. Оно *корректирует* общеустановленные условия, не изменяя их юридического значения принципиально, влияя одновременно и на некоторые основные права на пенсию. Например, возраст лиц, пострадавших от катастроф, снижается для назначения данного вида пенсий на 5–10 лет в зависимости от периодов нахождения в различных зонах радиационного воздействия; возраст субъектов права на пенсию по случаю потери кормильца, напротив, повышается с 18 до 25 лет и т.д.

Нетрудно заметить, что это дополнительное условие имеет одновекторную направленность, в результате чего и формируется (нормативно закрепляется) специальный пенсионный статус, суть которого состоит в создании *льготного правового режима для возникновения права на любой, существующий в законодательстве России, вид пенсий.* Таким образом, специальный пенсионный статус лиц, пострадавших от техногенных катастроф, есть не что иное, как льготный правовой статус, состоящий в снижении общеустановленного уровня требований (оснований и условий) для возникновения права на пенсию.

По действующему законодательству формально любой гражданин, подвергшийся негативным последствиям техногенных (радиационных) катастроф, обладает правом на льготное пенсионное обеспечение, но, тем не менее, нормотворец конкретизирует (уточняет) круг субъектов, этим правом наделённых. Это достаточно адекватное нормативное положение, свидетельствующее о том, что в понятие пенсионного статуса и общего статуса лиц, пострадавших от последствий катастроф, «вкладывается» разъяснительное содержание. В первую очередь, у субъекта должны быть предусмотренные общим пенсионным законодательством *основания* и *условия* права на пенсию, а с позиций специального законодательства эти правовые требования корректируются. Поэтому следует сопоставить законодательство *о социальной защите* лиц, *пострадавших от последствий чернобыльской катастрофы* (ст. 13 Закона о социальной защите чернобыльцев) и законодательство *о пенсионном обеспечении этой категории граждан* (ст. 10 Закона о государственном пенсионном обеспечении) в части определения субъектного состава получателей, к которым относятся:

– лица, получившие или перенёсшие лучевую болезнь;

– лица, ставшие инвалидами;

– лица, участвовавшие в ликвидации последствий катастроф (командированные, призванные на военные сборы);

– работники организации и работающие в зоне облучения;

– лица, проживающие в одной из названных выше зон;

– лица, эвакуированные или добровольно выехавшие из территорий, пострадавших от последствий катастроф;

– члены семей, включая детей, находящихся во внутриутробном состоянии, погибшего (уцелевшего) лица от последствий техногенной катастрофы и др.

Наибольшая специфика пенсионного обеспечения этой категории граждан характерна для правового регулирования *пенсий по возрасту*. Это специфика обусловлена и проявляется в следующих юридически значимых обстоятельствах (юридических фактах в том числе), что более наглядно проиллюстрировано в таблице:

Категории пенсионеров	Трудовой (страховой) стаж, лет	Возраст выхода на пенсию
Ставшие инвалидами вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС или в результате других радиационных или техногенных катастроф (ПО «Маяк», Семипалатинский полигон)	5	45 лет – женщины 50 лет – мужчины
Получившие или перенёсшие лучевую болезнь	5	50 лет – женщины 55 лет – мужчины
Участники ликвидации катастрофы в зоне отчуждения (в 1986–1987 гг.)	5	45 лет – женщины 50 лет – мужчины
Участники ликвидации катастрофы в зоне отчуждения (в 1988–1990 гг.)	5	50 лет – женщины 55 лет – мужчины
Занятые на эксплуатации ЧАЭС и работах в зоне отчуждения	5	50 лет – женщины 55 лет – мужчины
Эвакуированные из зоны отчуждения	5	45 лет – женщины 50 лет – мужчины
Переселённые из зоны отселения или постоянно проживающие в этой зоне до их переселения в другие районы	5	Сокращается на 3 года + 6 месяцев за каждый год проживания в соответствующей зоне, но не более чем на 7 лет по отношению к общеустановленному возрасту 55 и 60 лет
Постоянно проживающие в зоне проживания с правом на отселение	5	Сокращается на 2 года + 1 год за каждые 3 года проживания в соответствующей зоне, но не более чем на 5 лет по отношению к общеустановленному возрасту 55 и 60 лет

При изучении этой схемы следует обратить внимание на следующее:

1. Снижение возраста выхода на пенсию дифференцируется в зависимости от:

– показателей здоровья человека (инвалидность, лучевая болезнь);

– характера деятельности пострадавшего от последствий катастрофы (работник АЭС, ликвидатор, местный житель);

– постоянного или временного (эпизодического) пребывания в зонах воздействия радиации;

– степени радиационного поражения, в соответствии с которой производится зональное деление территории;

– временного периода, в течение которого гражданин был подвержен воздействию негативного фактора.

2. Альтернативность, т.е. возможность выбора между правом на страховую (трудовую) или государственную пенсию по возрасту тем лицам, которые достигли установленного (уменьшенного) пенсионного возраста. Максимальное снижение возраста 10 лет, но для тех лиц, которые в суммарном выражении по различным основаниям могли бы приобрести права на снижение возраста на более чем 10 лет, законодатель установил достаточно оригинальное положение (ст. 28^1 Закона), согласно которому «размер превышения приравнивается к стажу на соответствующих видах работ...». Отметим, однако, что продолжительность страхового или трудового стажа, в отличие от государственных служащих, для этой категории лиц не имеет юридического значения при определении размера пенсии.

3. Надбавки к пенсиям. Они дифференцированы, но установлены в твёрдых (фиксируемых) денежных суммах, что, конечно, не может адекватно отражать компенсационную функцию специального пенсионного статуса.

4. В целом, минимизация по сравнению с общим пенсионным законодательством установок, порождающих субъективное право на пенсию, т.е. относительно льготное правовое положение, выражающееся: а) в изменении основания права на пенсию (снижение возраста), б) в способе определения размера пенсий (процентное соотношение с базовой частью страховой пенсии), в) в установлении минимума пенсионного обеспечения, который был аннулирован с принятием Закона о трудовых пенсиях и Закона о государственном пенсионном обеспечении.

2.6. Способы и порядок определения размеров пенсий. Перерасчет пенсий

Размеры пенсий – проблема наиболее значимая, актуальная и, пожалуй, самая злободневная, ибо размеры пенсионного обеспечения, в конечном счете, определяют качественное состояние этой системы, ее ценность, от них зависит уровень материального благополучия пенсионеров,

они ставят «конечную точку» в решении вопроса о том, к чему стремится законодатель в этой сфере правового регулирования. Тем не менее на настоящий момент большинство пенсионеров не в состоянии существовать на пенсию вне зависимости от вклада лица в течение его жизни в создание общественного продукта. Причин для такого состояния дел в этой сфере правового регулирования множество, и даже постоянный пересмотр норм законодательства в этой части не дает оснований для оптимистических прогнозов – уровень пенсионирования большинства населения страны остается стабильно не удовлетворяющим алиментарные потребности человека.

Как бы то ни было, изучение данного вопроса, несмотря на значимость социально-политической и экономической составляющих названной проблемы, связано, прежде всего, с его юридическим аспектом, т.е. анализом механизма правового регулирования уровня пенсионного обеспечения.

Размеры пенсий в определенной степени производны от оснований и условий обеспечения, от организационно-правовых форм, в которых оно осуществляется, но, тем не менее, они, по нашему мнению, являются относительно самостоятельным элементом пенсионной системы. О самостоятельности юридических норм, закрепляющих размеры пенсионного обеспечения, можно судить и по содержанию действующего пенсионного законодательства, в котором они сгруппированы в самостоятельных разделах (гл. 3 Закона о государственном пенсионном обеспечении и гл. 4 Закона о трудовых пенсиях).

В первую очередь, однако, следует обратить внимание на название разделов соответствующих пенсионных законов – «размеры пенсий», ибо оно не отражает истинных положений, в нем закрепленных. Размер пенсий не может быть равным, идентичным для различных субъектов, представлять собой одинаковую для всех сумму – он сугубо индивидуален, персонифицирован, что, собственно, и вытекает из анализа соответствующего правового механизма. Следовательно, логичнее было бы именовать их таким образом, чтобы в этом названии отражалась сущность применяемого юридического инструментария. Именно по этой причине разумнее вести речь о правилах *определения (исчисления) размера пенсий*. Размером же пенсии в связи с этим следует называть *персональную денежную сумму, исчисленную по установленным правилам, для индивидуально определенного субъекта*.

Правила исчисления размера пенсий отличаются в зависимости от организационно-правовой формы пенсионного обеспечения. Пенсии в рамках обязательного пенсионного страхования в целом определяются по

единым правилам, а порядок исчисления размеров государственных пенсий достаточно серьезно различается, и в первую очередь в зависимости от категории подлежащих обеспечению нуждающихся лиц. Тем не менее анализ пенсионного законодательства позволяет выделить и общие черты в механизме исчисления размера пенсий, в связи с чем представляется необходимым первоначально внимание уделить им, а затем перейти к характеристике правил в отношении отдельных видов пенсий.

Нормы, определяющие правила исчисления размера пенсий, закрепляют как стартовые (исходные), так и корректирующие позиции законодателя по этому вопросу, устанавливая:

– способ определения размера пенсий;
– влияние стажа на размер пенсий;
– максимальные и минимальные уровни пенсионного обеспечения;
– доплаты и надбавки к пенсиям;
– правила перерасчета пенсий.

Обращаясь к характеристике способов определения размера пенсий, можно указать на существование трех их вариантов:

– абсолютный;
– относительный;
– комбинированный.

Первый способ характеризуется закреплением размера пенсий в твердых денежных суммах (в абсолютных цифрах), установленных непосредственно в законодательстве. Это, однако, не означает, что при данном способе пенсии не подлежат исчислению. К ним может применяться районный коэффициент или с течением времени они могут подлежать перерасчету в связи с индексацией и т.п., что требует осуществления определенных математических действий. Данный способ использовался законодателем с самого основания отечественной пенсионной системы. В советский период, например, он проявлялся в виде установления в абсолютном исчислении минимального и максимального размеров пенсий. В современном законодательстве в твердой денежной сумме определяются размеры всех *социальных пенсий*, величина которых дифференцируется в зависимости от категории получателя.

Второй способ связан с исчислением размера пенсии, как правило, в *процентном* или *кратном* отношении к определенному законодателем показателю, и так же, как первый способ, является традиционным для отечественного пенсионного законодательства. Данные показатели изменялись с течением времени. Так, по Закону о государственных пенсиях 1956 г. пенсии исчислялись, как правило, из среднего заработка (денежного довольствия) лица, а в отдельных, сравнительно редких случаях – из

размера пенсии по возрасту. По Закону о государственных пенсиях 1990 г. пенсии формально исчислялись из среднего заработка лица, но фактически в силу различных обстоятельств и, прежде всего, экономического кризиса 90-х гг. размер их определялся в кратном или процентном отношении к минимальному размеру пенсии по возрасту. В настоящее время для большинства государственных пенсий такой нормой выступает размер социальной пенсии, который далее будет именоваться *расчетным показателем*[150].

Тем не менее применительно к пенсиям за выслугу лет в современном законодательстве продолжает применяться относительный способ исчисления, где пенсия определяется в процентном отношении к величине денежного довольствия (денежного содержания), получаемого лицом в период службы с учетом ограничения включаемых в указанную сумму видов выплат, подлежащих учету.

Если первые два способа не вызывают особых трудностей при их анализе, а соответствующие нормы законодательства являются достаточно простыми при применении, то третий, *комбинированный* способ исчисления пенсий достаточно сложен и ему следует уделить особое внимание. Этот способ является новым для отечественного пенсионного законодательства и представляет собой сочетание абсолютного и относительного способов исчисления размера пенсий. Прежде всего, данный способ относится к определению размера пенсионного обеспечения в рамках обязательного пенсионного страхования.

Правила исчисления размера пенсий посредством комбинированного способа заключаются в сочетании и суммировании в структуре пенсии двух элементов: *фиксированного* и *переменного*. *Фиксированная величина*, устанавливается в законодательстве в твердых денежных суммах и при этом конкретный ее размер (основной или повышенный) определяется с учетом различных обстоятельств (возраст, группа инвалидности, количество нетрудоспособных иждивенцев, стаж работы в особых климатических зонах и др.). Эта денежная сумма, хотя и называется фиксированной, все же не постоянна, так как она периодически изменяется. При этом у правоприменителя при ее определении не возникает особых сложностей, поскольку новая сумма четко определяется соответствующим законодательным актом. Иными словами, с тем, чтобы выяснить размер этой части пенсий по инвалидности, требуется не что иное, как простое

[150] Словосочетание «расчетный показатель» здесь и далее будет использоваться для удобства анализа и применения норм пенсионных законов. Данная величина соответствует размеру социальной пенсии, установленному пп. 1 п. 1 ст. 18 Закона о государственном пенсионном обеспечении, и на 1 января 2010 г. составляет 2 562 рублей.

наличие информации об изменении соответствующей денежной суммы текущим законом.

Переменная величина отражает степень участия застрахованного в системе обязательного пенсионного страхования и ставится в зависимость от суммы средств, поступивших за застрахованное лицо в ПФР в виде страховых взносов в течение его жизни и учтенных на его индивидуальном лицевом счете[151] в виде *расчетного пенсионного капитала*, который, в свою очередь, делится на количество месяцев *ожидаемого периода выплаты пенсии* (п. 5 ст. 14 и ст. 32 Закона о трудовых пенсиях).

Нужно, однако, иметь в виду, что система персонифицированного учета в системе обязательного пенсионного страхования, включая индивидуальный лицевой счет застрахованного лица (и все суммы, учтенные в нем), вводилась в нашей стране не одновременно, а постепенно в период с 1997 по 2001 г. Именно поэтому для всех граждан, которые работали до введения этой системы, применяются специальные «переходные» правила, позволяющие преобразовать имевшийся у них общий трудовой стаж в размер расчетного пенсионного капитала в соответствии с п. 1–3 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях.

Каждый из указанных элементов (фиксированный и переменный) в рамках обязательного пенсионного страхования выполняет либо призван выполнять, по мнению законодателя, соответственно, *гарантийную* и *компенсационную* функции, хотя дополнительно законодатель установил еще одну гарантию – размер пенсии на момент принятия Закона о трудовых пенсиях не мог быть ниже установленной суммы (660 рублей в месяц).

Корме этого, на размер пенсий по обязательному пенсионному страхованию в перспективе будут оказывать влияние *средства пенсионных накоплений*, учтенные в специальной части индивидуального лицевого счета и также сформированные за счет страховых взносов. Следует, однако, иметь в виду, что статус этих накоплений достаточно специфичен. Дело в том, что застрахованные лица в настоящее время не имеют ни права собственности, ни определенного обязательственного права в отношении соответствующих сумм, т.е. не могут распоряжаться ими по своему усмотрению. Данные средства являются *собственностью Российской Федерации* и не подлежат изъятию. При этом нужно учитывать,

---

[151] *Индивидуальный лицевой счет застрахованного лица* – документ, хранящийся в форме записи на машинных носителях информации, содержащий предусмотренные законом сведения о застрахованных лицах, страховом стаже и суммах уплаченных страховых взносов, средствах, направляемых для инвестирования в рамках накопительного финансирования страховых пенсий, а также иную информацию (см. Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1401).

что средства для ее финансирования формируются за счет страховых взносов по системе обязательного пенсионного страхования только *за застрахованных лиц, родившихся в 1967 г. и моложе.* Именно поэтому в настоящее время и в относительно длительной перспективе накопительный элемент трудовой (страховой) пенсии по возрасту пенсионерам устанавливаться не будет, а размер пенсий, по существу, будет соответствовать величине, исчисленной из расчетного пенсионного капитала[152].

При исчислении размера пенсии определенное значение имеет *стаж и его длительность.* Стаж (его разновидности) оказывал влияние на размер пенсий по-разному. Например, по Закону о государственных пенсиях 1990 г. если у лица, обратившегося за назначением пенсии, имелся общий трудовой стаж установленной продолжительности, то пенсия ему назначалась в размере 55% заработка в качестве гарантированного уровня пенсионного обеспечения. Ниже этого показателя пенсии могли назначаться лишь при неполном общем трудовом стаже и исчисляться пропорционально последнему. Но с целью стимулирования продолжительности трудовой деятельности государство использовало трудовой стаж и для этого увеличивало размеры пенсий в зависимости от его длительности сверх общеустановленной нормы (до 75% заработка), однако всегда до определенного максимального уровня, установленного в абсолютных или относительных показателях.

В этом плане принципиально позиция законодателя не меняется и при переходе к страховому стажу, так как он, наряду с фиксацией факта участия гражданина в формировании средств на пенсионное обеспечение, отражает одновременно факт и продолжительность его участия в общественно-полезной деятельности. Тем не менее в настоящее время страховой стаж имеет преимущественное значение в качестве правообразующего юридического факта, порождающего право на пенсию, и непосредственно с его длительностью размер пенсий не увязывается.

Напротив, выслуга лет и в современный период используется законодателем в качестве механизма дифференциации уровня пенсионного обеспечения, что будет отдельно показано при характеристике правил исчисления размера пенсий за выслугу лет.

---

[152] В настоящее время в целях стимулирования увеличения размера накопительного элемента трудовых (страховых) пенсий предусмотрено правило, согласно которому если лицо добровольно внесет дополнительные средства на эту часть пенсии, то на каждую 1 000 рублей взносов государство доплачивает еще 1 000 рублей, но не более 12 000 рублей государственных ассигнований. Это, однако, не означает, что гражданин не может выйти за пределы этих 12 000 рублей, ибо превышать указанного предела не может только сумма государственного финансирования (см.: Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1943).

Еще одним элементом в механизме исчисления пенсий в законодательстве традиционно являются допустимые пределы уровня пенсионного обеспечения, которыми ограничиваются его минимальные и максимальные границы. Способы такого ограничения различны (твердо фиксированные денежные суммы, минимальный размер оплаты труда, максимальный заработок, из которого исчисляется пенсия, процентное соотношение заработка и установленной пенсии и т.д.). Но каким бы способом при решении этой задачи не воспользовался законодатель, в любом случае им устанавливается *минимальный* и *максимальный* размер пенсии.

Минимальные размеры пенсии[153] призваны выполнять роль минимального порогового стандарта, но в силу своей незначительности с этой ролью они в настоящее время не справляются, т.е. закрепленные в законе их размеры не в состоянии обеспечить не только алиментарного, но и элементарного жизнесуществования пенсионера. Однако государство не определяет своего отношения к цели установления *максимального* размера пенсий. По-видимому, при установлении верхнего предела пенсионного обеспечения законодатель исходит из совокупности обстоятельств, как-то: более низкий по сравнению с трудоспособным населением уровень алиментарных потребностей, необходимость формирования средств для реализации принципа преемственности поколений и пенсионного обеспечения тех категорий граждан, которые по определенным причинам собственным трудом не обеспечили своего будущего, хронический дефицит Пенсионного фонда и т.д.

К особенностям общего порядка исчисления размеров пенсий также относится учет местности с неблагоприятными природно-климатическими условиями, где работал и проживает пенсионер, что выражается в установлении в пенсионном законодательстве правил об увеличении размера пенсии на величину районного коэффициента, предусмотренного для данной местности. Такой учет производится по разным правилам в зависимости от способа исчисления пенсии. Так, при абсолютном и относительном способе размер пенсии умножается на соответствующий районный коэффициент.

При комбинированном способе районный коэффициент учитывается отдельно в каждом элементе пенсии (фиксированном и переменном). Однако если в отношении фиксированного элемента производится простое его умножение на величину районного коэффициента, то в отношении

---

[153] Следует отметить, что для некоторых видов (разновидностей по признаку субъекта-получателя) пенсий устанавливается единый размер без закрепления его минимальных и максимальных пределов. Такой способ установления пенсий используется при определении размеров пенсий граждан, не имевших в прошлом заработка или дохода.

переменного существуют определенные особенности. Так, на период конвертации пенсионных прав установлено правило, согласно которому районный коэффициент учитывается косвенно при исчислении расчетного пенсионного капитала[154] гражданам, работавшим до введения в нашей стране индивидуального учета в системе обязательного пенсионного страхования. Для тех граждан, которые осуществляли трудовую деятельность после введения индивидуального учета, величина районного коэффициента учитывается автоматически при уплате страховых взносов с заработной платы работника в виде соответствующих сумм на лицевом счете застрахованного в ПФР. Таким образом, при этом варианте расчетный пенсионный капитал, из которого исчисляется переменная часть пенсии, уже включает в себя величину районного коэффициента.

Важно также подчеркнуть, что применение районного коэффициента допускается, как правило, при условии, если лицо продолжает проживать на территориях Крайнего Севера и приравненных к ним местностях после назначения ему пенсии. В случае же переезда в другую местность на постоянное место жительства районный коэффициент не применяется.

Правила исчисления размера пенсий по возрасту. Эти правила отличаются в зависимости от того, устанавливается ли она в рамках обязательного пенсионного страхования (трудовая (страховая) пенсия по возрасту) либо государственного пенсионного обеспечения (государственная пенсия по возрасту).

При исчислении размера трудовой (страховой) пенсии по возрасту применяется комбинированный способ исчисления, т.е. путем суммирования фиксированного и переменного элементов пенсии. Фиксированный элемент трудовой (страховой) пенсии по возрасту устанавливается законодательством в твердых денежных суммах, и при этом конкретный его размер (основной или повышенный) определяется с учетом:

– возраста лица;

– группы инвалидности;

– количества нетрудоспособных иждивенцев[155];

– проживания лица в особых климатических зонах (Крайний Север и приравненные к нему местности);

– стажа работы в особых климатических зонах;

---

[154] Речь идет об увеличении показателя ЗР/ЗП в зависимости от величины районного коэффициента (см. формулу определения расчетного размера трудовой (страховой) пенсии в п. 2 ст. 30 Закона о трудовых пенсиях).

[155] В ранее действовавшем законодательстве эти суммы именовались надбавкой к пенсии на иждивенцев эту же функцию они выполняют и в настоящее время, хотя и не обособляются в виде отдельного платежа с соответствующим названием.

– стажа работы в особых климатических зонах в сочетании с группой инвалидности, возрастом и количеством нетрудоспособных иждивенцев.

Переменный элемент трудовой (страховой) пенсии по возрасту представляет собой величину, которая исчисляется из суммы расчетного пенсионного капитала (ПК), разделенного на ожидаемый период выплаты пенсии (Т), определяемый в месяцах (ПК/Т). После определения фиксированного и переменного элементов для конкретного пенсионера происходит их суммирование, что и представляет собой размер данной пенсии.

Размер государственной социальной пенсии по возрасту определяется абсолютным способом (в твердых денежных суммах), а размер пенсий по возрасту лицам, пострадавшим от техногенных катастроф, исчисляется в процентном отношении к расчетному показателю в зависимости от категории пострадавших, о которых говорилось несколько ранее.

Правила исчисления размера пенсий по инвалидности. Основным отличием трудовых (страховых) и государственных пенсий по инвалидности является способ или правила исчисления их размеров. Однако, несмотря на существующие различия при определении размера трудовых (страховых) и государственных пенсий по инвалидности, этим правилам свойствен в какой-то степени единообразный подход к учету обстоятельств, которые формируют, оказывают непосредственное влияние на уровень пенсионного обеспечения.

По общему правилу размеры большинства разновидностей пенсий по инвалидности ставятся в зависимость:

– от причины, вызывающей стойкое расстройство функций организма;

– группы инвалидности;

– социальной значимости деятельности человека до признания его инвалидом;

– наличия и количества иждивенцев, которые находятся на содержании инвалида;

– способа привлечения к исполнению обязанностей военной службы (по призыву и по контракту);

– характера заболевания (например, лучевая болезнь, инвалидность вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС);

– разновидности пенсий по инвалидности (например, социальные пенсии и пенсии государственным служащим);

– возраста инвалида (ребенок-инвалид в возрасте до 18 лет) и др.

Перечисленные обстоятельства оказывают различное влияние на формирование размеров пенсий, и они применяются в законодательстве как в определенной совокупности друг с другом (например, военная служба и участие в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской

АЭС), так и вне их связи, т.е. учитывается лишь один из названных факторов и он предопределяет размер обеспечения (например, факт принадлежности человека к категории малочисленных народностей Севера)[156].

Размеры *трудовых (страховых) пенсий по инвалидности*, как и трудовых (страховых) пенсий по возрасту, определяются их внутренней структурой и исчисляются комбинированным способом.

Величина *фиксированного элемента* трудовой (страховой) пенсии по инвалидности дифференцируется в зависимости, прежде всего, от группы инвалидности по принципу: чем выше группа, тем больше сумма. Кроме того, размер базовой величины подлежит повышению и дополнительной дифференциации с учетом следующих обстоятельств:

– группы инвалидности в сочетании с количеством нетрудоспособных иждивенцев;

– проживания в особых климатических зонах (Крайний Север и приравненные к нему местности);

– стажа работы в особых климатических зонах;

– стажа работы в особых климатических зонах в сочетании с группой инвалидности и количеством нетрудоспособных иждивенцев.

Переменный элемент трудовой (страховой) пенсии по инвалидности требует своего исчисления, т.е. предусмотренного законодательством алгоритма (формулы) для определения денежной суммы, практически по аналогии с порядком определения соответствующего элемента трудовой (страховой) пенсии по возрасту.

Закрепленная законодательством формула ПК/(Т х К) требует некоторых пояснений. Значения ПК и Т в ней аналогичны этим же показателям при исчислении трудовой (страховой) пенсии по возрасту. Однако, как видно, эта формула, в отличие от исчисления размера пенсии по возрасту дополняется коэффициентом К, – отношением нормативной продолжительности страхового стажа застрахованного лица на момент признания его инвалидом или на день обращения за пенсией (если эти факты не совпадают во времени) к 180 месяцам (или к 15 годам). Однако нужно иметь в виду, что данный коэффициент находится в противоречии с общим положением о том, что трудовая (страховая) пенсия по инвалидности назначается независимо от длительности страхового стажа, а следовательно, стаж и все производные от него показатели не должны оказывать влияния как на право, так и на размер пенсии по инвалидности.

---

[156] Наряду с основным размером пенсий к ним для некоторых категорий пенсионеров в зависимости от возраста и состояния здоровья устанавливаются *надбавки*, а в качестве гарантий определенного уровня обеспечения – законодательно закрепленный *минимальный размер* пенсии (см. ст. 23 и 24 Закона от 12 февраля 1993 г.).

При анализе этого вопроса следует обратить внимание и на то, что при исчислении страховой части пенсий по возрасту в знаменатель аналогичной формулы положено лишь количество (продолжительность) ожидаемого периода выплаты пенсий, а не указанное выше соотношение, причем фактически требование к этой продолжительности сокращено с 228 месяцев до 180. И это обстоятельство имеет свое объяснение. По Закону о государственных пенсиях 1990 г. право на пенсию по возрасту в размере 50% заработка возникало у мужчин при наличии 25-летнего, а у женщин 20-летнего трудового стажа. При этом для пенсии по инвалидности юридическое значение имела продолжительность общего трудового стажа, которая варьировалась в зависимости от возраста гражданина на момент признания его инвалидом. Максимальная продолжительность стажа при этом составляла 15 лет, или 180 месяцев. Таким образом, в настоящее время эти правила сохраняют свое значение, но в несколько измененном варианте с целью их адаптации к страховой системе как элемент указанной формулы (коэффициент К) для расчета страховой части с учетом продолжительности ожидаемого периода выплаты пенсии.

Размеры *государственных пенсий по инвалидности для военнослужащих* определяются по совершенно иным правилам по сравнению с трудовыми (страховыми) пенсиями. Прежде всего, размер этой пенсии, в отличие от трудовой (страховой), не имеет внутренней структуры; он однороден, т.е. не делится на какие-либо элементы. Во-вторых, для этого вида пенсий большое значение имеют причины инвалидности. В законодательстве выделяются две причины, по которым лицо по состоянию здоровья признается не способным к дальнейшему исполнению обязанностей военной службы:

1) военная травма;

2) любое иное заболевание, полученное в период военной службы.

Под *военной травмой* понимается такое расстройство функций организма, которое было получено:

– в результате ранения, контузии, увечья или заболевания при защите Родины;

– в связи с пребыванием на фронте;

– в связи с прохождением службы за границей, где велись боевые действия;

– во время нахождения в плену при условии, что пленение не было добровольным;

– во время пребывания в действующей армии в качестве воспитанников и юнг.

Это перечень основных обстоятельств, при установлении которых в ходе медико-социальной экспертизы лицо признается инвалидом вследствие военной травмы. Кроме того, такая же причина инвалидности может быть признана и для бывших, т.е. уволенных из рядов вооруженных сил, военнослужащих, но при соблюдении двух условий: во-первых, если инвалидность устанавливается не позднее 3 месяцев после увольнения со службы и, во-вторых, если инвалидность была вызвана (обусловлена) теми же обстоятельствами, которые были перечислены выше. Учитывая, что последствия ранений, контузий, увечий или заболеваний могут проявиться и позднее 3-месячного срока, законодатель установил, что если в ходе освидетельствования бывшего военнослужащего будет установлена причинно-следственная связь между указанными фактами и состоянием здоровья, то инвалидность лица также признается наступившей вследствие военной травмы.

Вторая причина для признания военнослужащего инвалидом – болезнь, наступившая в период прохождения военной службы, но не связанная непосредственно с исполнением служебных обязанностей; это может быть и бытовая травма, и общее заболевание. Наличие или отсутствие связи между заболеванием и исполнением служебных обязанностей устанавливается специальным органом – военно-врачебной комиссией (ВВК)[157]. Но в обязанности ВВК не входит определение групп и причин инвалидности – это, последнее, является исключительной компетенцией бюро медико-социальной экспертизы[158].

Не менее важным фактором, влияющим на способ формирования размеров пенсий по инвалидности и его номинальную сумму, является форма привлечения гражданина к исполнению обязанностей военной службы: *административно-правовая* (призыв) или *договорная* (контракт о добровольном возложении на себя обязанности). Солдаты, матросы, сержанты и старшины, проходившие службу по призыву, находятся на полном государственном обеспечении, и им не выплачивается денежное довольствие. По этой причине размер их пенсии определяется в процентном отношении к фиксированной величине государственной социальной пенсии по возрасту. В этой связи необходимо обратить внимание на следующее обстоятельство: размер государственной социальной пенсии по инвалидности выше размера соответствующего размера социальной пенсии по возрасту. Поэтому трудно понять, по какой причине пенсия по инвалидности военнослужащих по призыву соизмеряется не с размером соответствующей социальной пенсии по инвалидности, а с размером пенсии по воз-

[157] Характеристика причин инвалидности закреплена ст. 19 и 21 Закона от 12 февраля 1993 г.
[158] Ст. 12 Закона о государственном пенсионном обеспечении.

расту? Полагаем, что для приведения в соответствие способа определения размера пенсии военнослужащих по призыву, признанных инвалидами, с принципом социальной справедливости размер этой пенсии должен соизмеряться с соответствующим размером социальной пенсии по инвалидности с учетом степени утраты трудоспособности либо устанавливаться в денежной сумме, не связанной с иными видами пенсионного обеспечения.

Как и при обеспечении трудовыми (страховыми) пенсиями по инвалидности, размер пенсий этого вида для военнослужащих ставится в прямую зависимость от группы инвалидности, к которой по состоянию здоровья был отнесен бывший военнослужащий независимо от возможности военнослужащего к продолжению службы. Таким образом, размер пенсии, прежде всего, определяется состоянием здоровья военнослужащего, а уровень его возможностей к продолжению службы юридического значения не имеет.

Рассмотренные выше факторы, влияющие на определение размера пенсий по инвалидности для военнослужащих, используются в совокупности, поэтому для исчисления пенсии персонально определенному пенсионеру необходимо внимательно проанализировать каждый из них, а затем с учетом особенностей отдельно взятого элемента учесть их во взаимосвязи. На практике обычно это происходит следующим образом: первоначально определяется статус военнослужащего, т.е. является ли он служащим по призыву или по контракту, затем устанавливается причина инвалидности и ее группа (I, II или III). К этой пенсии устанавливается надбавка по уходу за пенсионером и за факт участия в Великой Отечественной войне.

Собственно, сам процесс исчисления размера пенсии для военнослужащих достаточно прост и, в отличие от пенсий страховых, доступен для понимания в первую очередь для лиц, не имеющих специальных юридических познаний.

Инвалидам из числа *военнослужащих по призыву* размер пенсии определяется с учетом *причины инвалидности* (военная травма либо иное заболевание, полученное в период военной службы) и *группы инвалидности* в процентном отношении к *расчетному показателю*.

Группа инвалидности	Инвалидность вследствие военной травмы	Инвалидность вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы
I	300% расчетного показателя	250% расчетного показателя
II	250% расчетного показателя	200% расчетного показателя
III	175% расчетного показателя	150% расчетного показателя

К пенсии для этой категории пенсионеров устанавливается также надбавка на нетрудоспособных иждивенцев.

Инвалидам из числа *военнослужащих по контракту* с учетом причин и группы инвалидности пенсия определяется исходя из сумм их денежного довольствия. В состав денежного довольствия входят следующие выплаты:

а) оклад по должности;

б) оклад за воинское звание;

в) процентная надбавка за выслугу лет.

Группа инвалидности	Инвалидность вследствие военной травмы	Инвалидность вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы
I и II	85% сумм денежного довольствия	75% сумм денежного довольствия
III	50% сумм денежного довольствия	30% сумм денежного довольствия

К пенсии также устанавливаются надбавки по уходу и на иждивенцев, которые исчисляются в процентном отношении к расчетному показателю.

Наряду с пенсионным обеспечением военнослужащих законодательство закрепляет право на пенсию:

– участников Великой Отечественной войны;

– граждан, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда»;

– граждан, пострадавших от техногенных катастроф.

Ветераны Великой Отечественной войны, естественно, люди пожилого, а многие из них – преклонного возраста, поэтому все они имеют право на пенсию по возрасту. Одновременно, если они признаются инвалидами, у них возникает и право на пенсию по инвалидности, которая выплачивается за счет средств федерального бюджета. По общему правилу, лицам, имеющим право на получение 2 и более видов (разновидностей) пенсий, предоставлено право выбора наиболее приемлемого для них вида обеспечения. Из этого правила сделано исключение в отношении некоторых категорий граждан, в том числе и участников Великой Отечественной войны[159]. Они, как, например, родители погибших военнослужащих по призыву, вдовы погибших в войну с Финляндией, Японией и в годы Отечественной войны, имеют право на одновременное получение двух видов пенсий.

Пенсии по инвалидности этой категории граждан, как указано в п. 1 ст. 9 Закона о государственном пенсионном обеспечении, назначаются независимо от причин инвалидности, следовательно, причины, вызывающие стойкое расстройство функций организма, не имеют значения и

[159] Пункт 2 ст. 3 Закона о государственном пенсионном обеспечении.

при определении их размеров. Из этого правила сделано исключение в отношении лиц, инвалидность которых наступила в результате умышленного нанесения вреда своему здоровью или совершивших противоправные деяния. Трудовая (страховая) пенсия по инвалидности не назначается, если застрахованное лицо совершает преступление, причем *умышленное*, а инвалид – участник этих войн лишается права на получение такой пенсии при совершении *противоправного деяния*, стало быть, вне зависимости от характера деяния (уголовно наказуемое, административный или дисциплинарный проступок, имущественное правонарушение и т.д.), степени и формы вины, степени отрицательных последствий и т.д. Хотя такая позиция требует конкретизации, она вполне объяснима: участник войны уже является субъектом права на пенсию по возрасту, т.е. не лишается источника средств к существованию и, кроме того, он не лишается, в принципе, права на пенсию по инвалидности. Пенсия, обусловленная статусом «инвалид Великой Отечественной войны», заменяется другой меньшей по своему размеру пенсией по инвалидности – социальной пенсией.

Для исчисления размера пенсии по инвалидности этой категории граждан используются те же правила, что и для инвалидов из числа военнослужащих по призыву, т.е. в процентном отношении к расчетному показателю, дифференцированному от группы инвалидности:

Группа инвалидности	Размер пенсии
I	250% расчетного показателя
II	200% расчетного показателя
III	150% расчетного показателя

К пенсии для этой категории пенсионеров устанавливается надбавка на нетрудоспособных иждивенцев.

Условия права на пенсию по инвалидности для лиц, пострадавших от техногенных катастроф, закреплены Законом о государственном пенсионном обеспечении и Законом о социальной защите чернобыльцев[160] и др. Законом о государственном пенсионном обеспечении предусмотрено право на пенсию по инвалидности (п. 2 ст. 10) лишь для лиц, пострадав-

[160] К числу лиц, имеющих право на пенсию, согласно этому закону, относятся все лица, признанные инвалидами вследствие радиационного облучения, т.е. это как работники Чернобыльской АЭС, так и проживающие на территории, отнесенной к одной из 4 зон (отчуждения, отселения, с льготным социально-экономическим статусом, проживания с правом на отселение), не проживающие в этих зонах, на работающие в них своеобразным вахтовым методом, лица, принимавшие участие в ликвидации последствий этой катастрофы, независимо от форм привлечения к этой деятельности (военнослужащие, лица, привлеченные на военные сборы, работавшие добровольно на основании трудовых договоров и др.).

ших от последствий Чернобыльской катастрофы, а лица, ставшие инвалидами в результате иных радиационных или техногенных катастроф, подлежат обеспечению на условиях, закрепленных не этим Законом, а специальными Постановлениями Правительства РФ (п. 5 ст. 10)[161]. Пожалуй, главной особенностью пенсионного обеспечения по инвалидности этой категории граждан является то, что законодатель объединяет в одно целое два самостоятельных элемента механизма правового регулирования этого вида обеспечения: основание и условия права на пенсию. Поэтому если в ходе медико-социального освидетельствования будет установлено, что заболевание человека и его негативные последствия обусловлены воздействием радиационного облучения, он признается инвалидом вследствие аварии на Чернобыльской АЭС и ему назначается пенсия независимо от характера его деятельности, факта уплаты страховых взносов, продолжительности трудового стажа и др.[162]

Размер пенсий лиц, пострадавших в результате Чернобыльской катастрофы, определяется, в принципе, по тем же правилам, что и для военнослужащих по призыву, т.е. «привязывается» к расчетному показателю и ставится в зависимость от группы инвалидности.

Группа инвалидности	Размер пенсии
I	250% расчетного показателя, увеличенного в 2 раза
II	250% расчетного показателя
III	125% расчетного показателя

К пенсии для этой категории пенсионеров устанавливается надбавка на нетрудоспособных иждивенцев.

Тем не менее возникает следующий вопрос: лица, ставшие инвалидами вследствие радиационного облучения, до момента установления этого факта могли являться субъектами права на трудовую (страховую) пенсию по возрасту, но вместе с тем они не наделены правом на одновременное получение двух пенсий. Поэтому, отдав предпочтение пенсии по возрасту, они

---

[161] Следует отметить, что п. 5 ст. 10 в известной степени не соответствует смыслу и содержанию п. 1 ст. 1 этого же закона, которая в достаточно императивной форме закрепила, что «пенсия по государственному пенсионному обеспечению назначается и выплачивается в соответствии с настоящим Федеральным законом», а «изменение условий и норм назначения и выплаты пенсий... осуществляется не иначе как путем внесения изменений и дополнений ...» к нему (п. 3 ст. 1).

[162] Конечно, ссылаясь на название ст. 10 анализируемого закона «условия назначения пенсий...», можно прийти к несколько иному заключению: факт признания лица инвалидом и причина инвалидности – это два самостоятельных условия права на пенсию, но такой вывод противоречит собственной позиции законодателя.

лишаются права на государственную гарантию более качественного обеспечения, а предпочтение, отданное государственной пенсии, лишает их права на трудовую (страховую) пенсию. Такой выбор особенно осложняется в ситуации, когда по своему совокупному размеру трудовая (страховая) пенсия превышает размер пенсии государственной, поскольку последняя не имеет в своем составе страховой и накопительной частей. Выход из такой ситуации следующий: либо им должно быть предоставлено право на получение 2 пенсий, как и военнослужащим вследствие военной травмы, либо наряду с этой пенсией должно сохраняться право на получение страховой и накопительной частей соответствующей пенсии по инвалидности, т.е. так же, как и гражданским государственным служащим.

Социальные пенсии по инвалидности, как уже отмечалось, предоставляются инвалидам любой из 3 групп, которые в силу малолетнего возраста или по иным, не имеющим юридического значения причинам, не *«заработали»* себе права на получение страховой (трудовой) или иной рассмотренной государственной пенсии по инвалидности. Эти пенсии следует отнести к разряду *безусловных,* поскольку субъективное право на их получение предоставляется только на основании факта признания лиц инвалидами, а все иные обстоятельства, учитываемые законодательством при установлении права другим категориям инвалидов, во внимание не принимаются.

Все эти инвалиды распределены в зависимости от степени негативных последствий состояния их здоровья на три группы, в соответствии с которыми определяется размер пенсии. Размер этих пенсий устанавливается законодательством в твердых денежных суммах в зависимости от группы инвалидности.

Исчисление размера пенсий по случаю потери кормильца. Особенности пенсий по случаю потери кормильца не превращают их в социальные пенсии, чему препятствует, прежде всего, способ определения их размеров. Члены семьи умершего кормильца признаются находившимися на его иждивении в связи с тем, что не имеют собственного источника средств к существованию. Поэтому их пенсия объективно не может быть исчислена соразмерно собственным доходам, в связи с чем законодатель при установлении правил исчисления всех видов пенсий по случаю потери кормильца по общему правилу принимает в качестве исходной позиции заработок или доход кормильца, который он имел на момент смерти (безвестного отсутствия, признания умершим).

Таким образом, установленные в законодательстве способы исчисления размеров данного вида пенсий, как, собственно, и сам их размер, также можно рассматривать в качестве самостоятельного специфирующего их признака. Прежде всего следует обратить внимание на тот факт, что размер

пенсий по случаю потери кормильца, независимо от организационно-правовых форм, в которых осуществляется пенсионирование иждивенцев, пожалуй, наиболее наглядно, ярко свидетельствует, что пенсия не является компенсатором заработка и как следствие не соответствует легально закрепленному их названию. Как уже отмечалось, возникновение права на эту пенсию связывается с совокупностью условий, в силу которых нетрудоспособные члены семьи признаются иждивенцами, т.е. лицами, находящимися на полном содержании умершего кормильца либо получали от него основную и постоянную помощь. Смерть кормильца лишает их этого основного (для многих) и единственного источника средств к существованию. Поэтому пенсия, судя по ее названию, а тем более следуя современному ее легальному определению, должна как бы восстановить утраченный в связи со смертью кормильца источник средств к существованию.

В действительности этого нет, так как по размеру эта пенсия чаще всего ниже того источника дохода нетрудоспособных членов семьи, который они имели до смерти кормильца. Для наглядности можно ограничиться сопоставлением базовых частей трудовых (страховых) пенсий по случаю потери кормильца с соответствующими частями трудовых (страховых) пенсий по возрасту на момент введения в действие Закона о трудовых пенсиях:

Пенсия по случаю потери кормильца	Пенсия по возрасту
Для первой группы иждивенцев – 450 рублей в месяц	По общему правилу – 450 рублей в месяц
Для второй группы иждивенцев – 225 рублей в месяц	В зависимости от возраста и наличия статуса инвалидности: 600 рублей; 750 рублей; 900 рублей; 1 050 рублей 1 200 рублей; 1 350 рублей

Суммы в 225 и 1 350 рублей очевидно несопоставимы, хотя соответствующие субъекты права на пенсию могли находиться в абсолютно равном положении нуждающегося лица. Кроме того, следует учитывать, что эта часть трудовой пенсии по возрасту вообще не ставится в зависимость от утраченного источника дохода иждивенцами, а поскольку они в равной степени с получателями трудовой пенсии по возрасту признаются нетрудоспособными, их следовало бы поставить в равное правовое положение.

Показательным является и размер пенсий членам семей военнослужащих по контракту. В соответствии с Законом от 12 февраля 1993 г. в случае смерти военнослужащего в зависимости от причин смерти устанавливается дифференцированный размер пенсии членам семьи в процентном отношении к его денежному содержанию: если смерть наступи-

ла в результате *военной травмы* – 40%, а если – в результате *иного заболевания, полученного в период прохождения военной службы* – в размере 30% денежного довольствия военнослужащего на каждого члена семьи. Причем каждый член семьи имеет право на выдел своей доли из общей суммы пенсии. Отсюда следует, что такое лицо при жизни оставляло на свое существование 60–70% получаемых им денежных средств, а своим иждивенцам отдавало лишь около одной трети, что, собственно, явно не соответствует реальности.

Что касается размеров пенсий по случаю потери кормильца членам семей военнослужащих по призыву, то они хотя также зависят от причины смерти военнослужащего, но исчисляются в процентном отношении к расчетному показателю. Более наглядно размеры пенсий членам семей военнослужащих могут быть представлены в таблице:

Причина смерти кормильца	Члены семей военнослужащих по контракту и приравненных к ним категорий	Члены семей военнослужащих по призыву
Вследствие военной травмы	40% сумм денежного довольствия	200% расчетного показателя
Вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы	30% сумм денежного довольствия	150% расчетного показателя

Размер *трудовой* (*страховой*) пенсии по случаю потери кормильца внешне не столь тесно связан с заработком, а тем более доходом кормильца, из которого обеспечивалось содержание иждивенцев, как это позиционируется в законодательстве. Пенсия членам семьи такого умершего кормильца состоит из двух величин. *Фиксированный элемент* этой пенсии действительно определяется вне зависимости от утраченного в результате смерти заработка (дохода) кормильца. Он устанавливается в твердой денежной сумме, разнящейся от статуса члена семьи. В соответствии с Законом о трудовых пенсиях (соответствующие суммы постоянно меняются в сторону увеличения) если ребенок является сиротой, то фиксированный элемент пенсии устанавливается в более высоком размере, превышающем в два раза размер этой же величины, установленной для иных категорий нетрудоспособных членов семьи.

Обратимся теперь к характеристике закрепленного законом способа определения размера переменного элемента трудовой (страховой) пенсии по случаю потери кормильца. Если считать, что пенсия – компенсатор дохода семьи умершего кормильца, то законодатель, следуя собственной позиции и названию, им употребляемому, был обязан закрепить такие

способы, которые бы позволяли возместить (компенсация – это возмещение) утраченное. Однако этого не происходит, а стало быть, эти способы не соответствуют основному предназначению пенсий по случаю потери кормильца, и в результате их понятие нуждается в корректировке.

Конечно, такая корректировка требует, прежде всего, серьезной проработки вопроса о понятии заработка или дохода кормильца. Но, тем не менее, если законодатель взял на себя смелость именовать эту пенсию *пенсией по случаю потери кормильца*, то он и обязан был разработать соответствующий механизм, который бы адекватно отражал данное событие. Безусловно и то, что законодатель не закрепит, по меньшей мере, соответствующие способы. Как бы ни был решен этот вопрос в будущем, сам по себе способ установления размера пенсий по случаю потери кормильца специфичен тем, что он *приближен к правилам определения размера социальных пенсий*, хотя таковым по определению быть не должен.

Сказанное подтверждается еще на одном примере – способом определения страховой части трудовой (страховой) пенсии по случаю потери кормильца, являвшегося пенсионером по инвалидности или по возрасту. Пенсия, которая ранее была назначена этому субъекту, как уже отмечалось, по общему правилу адекватным компенсатором его заработка (дохода) не является. Следовательно, если сама пенсия, которую получал умерший кормилец, не возмещала утраченный им заработок (доход), то, естественно, страховая часть трудовой (страховой) пенсии по случаю потери кормильца иждивенцам – членам его семьи – также не в состоянии возместить утраченный ими источник средств к существованию. Происходит это в силу того, что не вся пенсия умершего пенсионера, а лишь ее переменный элемент распределяется между членами семьи, которые признаются его иждивенцами. Отсюда следует, что не утраченный доход, а нормативно установленный и от того достаточно спорный его «эквивалент» в виде переменной части пенсии закладывается в основу будущего существования неспособных к самообеспечению лиц. Таким способом не определяются размеры иных видов пенсий в России, а в совокупности с их размерами пенсии по случаю потери кормильца выделяются из числа прочих.

Если кормилец на день смерти являлся пенсионером по возрасту или по инвалидности, то размер трудовой (страховой) пенсии по случаю потери кормильца определяется достаточно просто: получаемая при жизни кормильца пенсия делится на соответствующее число его иждивенцев. Таким образом, закрепленные законом способы исчисления размера пенсий по случаю потери кормильца свидетельствуют о прямой связи ее размера с утраченным из-за смерти кормильца источником средств к существованию в виде пенсии по возрасту, а также получаемой им пенсии

по инвалидности. Из этого следует, что рассматриваемый вид пенсионирования занимает *промежуточное положение* между *трудовыми* и *социальными* пенсиями. Они являются социальными, поскольку собственным трудом нетрудоспособных иждивенцев не зарабатываются, и одновременно – трудовыми, так как их размер определяется заработанным, заслуженным доходом умершего кормильца.

Трудовая (страховая) пенсия по случаю потери кормильца не содержит в своей структуре накопительный элемент, что объясняется, как уже было сказано, пограничным между социальными и трудовыми пенсиями положением этой выплаты. Отсутствие в ней накопительного элемента объясняется тем, что эта часть пенсии назначается исключительно самим застрахованным лицам, перечень которых определен Законом об обязательном пенсионном страховании:

– работающие по трудовому договору, определенным законом видам договоров гражданско-правового характера;

– самостоятельно обеспечивающие себя работой, в частности индивидуальные предприниматели, частные детективы, нотариусы и адвокаты;

– являющиеся членами крестьянских (фермерских) хозяйств;

– работающие за пределами России при условии уплаты страховых взносов;

– являющиеся членами родовых семейных общин малочисленных народов Севера, занятые в традиционных для них отраслях хозяйствования, и некоторые иные категории граждан.

Нетрудно заметить, что перечисленные категории граждан относятся к числу лиц, имеющих самостоятельный источник доходов, из которых они обязаны уплачивать взносы в ПФР. Средства, отраженные в специальной части лицевых счетов, в дальнейшем будут расходоваться на выплату накопительной части трудовой (страховой) пенсии по возрасту застрахованным лицам. Поскольку члены семьи кормильца, что предполагается, не имеют самостоятельного заработка (дохода), в этой связи они не в состоянии уплачивать страховые взносы в ПФР. По этой причине они лишены права на получение накопительной части пенсии.

Указанное обстоятельство, однако, не исключает возникновения права на соответствующие суммы у членов семьи умершего кормильца. Согласно содержанию п. 12 ст. 9 и п. 6 ст. 16 Закона о трудовых пенсиях если смерть кормильца наступила до назначения ему пенсии, включая и ее накопительную часть, то невыплаченные пенсионные накопления распределяются между членами его семьи как признанными иждивенцами, так и не являющимися таковыми (дети, супруг, родители, братья, сестры и внуки).

Кроме того, Закон предоставил кормильцу, разумеется, при его жизни право самостоятельно распорядиться своими пенсионными накоплениями. Для этого ему необходимо обратиться с заявлением в орган ПФР по месту жительства, в котором он по собственному усмотрению вправе определить как перечень (круг) лиц, которым он передает свои пенсионные накопления, так и доли этих средств на каждого из перечисленных в заявлении лиц. Если такого заявления при жизни кормильца от него не последовало, то пенсионные накопления распределяются исключительно между его иждивенцами, которые «разбиты» на две группы.

В *первую группу* вполне закономерно включены менее защищенные члены семьи умершего кормильца, т.е. те из них, кто, в принципе, имеет меньшие возможности к самообеспечению, а также более близкие по степени родства с умершим лицом: это дети, родители[163] и супруг. Ко *второй группе* отнесены все остальные члены семьи, признанные иждивенцами в соответствии с Законом о трудовых пенсиях.

На первый взгляд, может сложиться впечатление, что пенсия (трудовая) по случаю потери кормильца включает в себя и накопительный элемент, так как члены семьи имеют право на получение пенсионных накоплений. Однако такое определение о сущности данной выплаты не соответствует легальному и научному понятию пенсии по двум основополагающим ее признакам. Во-первых, эта выплата не является регулярной (ежемесячной), а представляет собой единовременный (разовый) платеж. Во-вторых, право на ее получение может возникнуть не только у нетрудоспособных членов семьи, но и любого указанного в заявлении кормильца, лица, в том числе способного к самообеспечению и не состоящего в отношениях родства или свойства с кормильцем и не находившегося на иждивении последнего. Сложившуюся ситуацию следует оценивать в качестве первого в истории пенсионного законодательства России шага в закреплении права граждан на *наследование пенсионных накоплений, в котором закреплены правила, имеющие определенное сходство с нормами наследственного законодательства, но не идентичные ему.* В дальнейшем представляется вполне логичным закрепление права наследования сумм расчетного пенсионного капитала, составляющих переменный элемент всех видов трудовых (страховых) пенсий, ибо пенсионный капитал есть не что иное, как собственные средства, временно переданные государству в лице ПФР для текущих платежей пенсионерам.

---

[163] К ним относятся и усыновленные дети, а также пасынки и падчерицы, которые приравнены Законом о трудовых пенсиях к родным детям при условии, что они находились на содержании и воспитании кормильца не менее 5 лет. По аналогии с пасынками и падчерицами к родителям приравниваются на тех же условиях отчимы и мачехи.

Размеры *социальных пенсий* по случаю потери кормильца устанавливаются в твердых денежных суммах и зависят от категории нетрудоспособных граждан. В данном случае получатели пенсии делятся на две категории: 1) дети-сироты, т.е. лица, утратившие единственного или обоих родителей; 2) дети, потерявшие одного из родителей. В отношении первой категории законодательством установлено правило об увеличении размера социальной пенсии в два раза по сравнению со второй категорией получателей.

Что касается размера пенсии по случаю потери кормильца *членам семей граждан, пострадавших в результате техногенных катастроф*, то он, как и большинство государственных пенсий, в настоящее время определяется в процентном отношении к расчетному показателю на каждого члена семьи. При этом исчисление размера пенсии, так же как и в отношении социальных пенсий по случаю потери кормильца, варьируется в зависимости от статуса члена семьи: а) дети-сироты; б) дети, потерявшие одного из родителей.

Исчисление размера пенсий за выслугу лет. Правила исчисления размера пенсий за выслугу лет характеризуются значительными особенностями по сравнению с определением размера иных государственных и, тем более, трудовых (страховых) пенсий. Наиболее специфичны в этом плане нормы законодательства об исчислении пенсии за выслугу лет государственным гражданским служащим.

Размер пенсий этой категории граждан при наличии требуемого 15-летнего стажа государственной службы составляет 45% их среднемесячного заработка и уменьшается на сумму, которую образует сумма фиксированного и переменного элемента трудовой (страховой) пенсии, которая им причитается как застрахованным лицам. Однако 45% среднемесячной заработной платы не является предельным уровнем пенсии. Если служащий имеет стаж, превышающий 15 лет, то за каждый год стажа свыше этой продолжительности выслуги лет пенсия увеличивается на 3% заработка, из которого исчисляется ее первоначальный уровень, но до определенного предела, который не может превышать трех четвертей, т.е. 75% среднемесячной заработной платы.

Данное ограничение (75%) не единственное. Дело в том, что заработная плата (заработок), а в Законе о государственной гражданской службе – денежное содержание служащего, состоит из двух составляющих:

– должностной оклад (а для должностей, пребывание на которых предполагает присвоение классовых чинов, – оклад за классный чин);

– различные систематические и разовые (единовременные) выплаты (за выслугу лет от 10 до 30%, за особые условия службы, за работу со

сведениями, составляющими государственную тайну, денежное поощрения, премии и др.).

Нередко применительно к среднемесячному заработку совокупный размер таких надбавок и доплат (в некоторых случаях и одна доплата[164]) может превышать размер должностного оклада, и это приводит к необоснованному увеличению среднемесячной заработной платы отдельных служащих (особенно такая практика распространена на муниципальном уровне). Во избежание повторения такой практики в размерах пенсий Закон о государственном пенсионном обеспечении (п. 2 ст. 21) косвенно вводит *второе ограничение* максимального размера пенсий за выслугу лет гражданских служащих – они не должны в своем размере превышать 2,8 должностного оклада по замещавшейся до увольнения должности либо 0,8 денежного вознаграждения служащего.

При анализе этого ограничения, которое, как мы полагаем должно еще в большей степени, по мнению законодателя, обеспечить социально справедливый подход к определению предельного (верхнего) уровня пенсий за выслугу лет, следует обратить внимание не только на неоднозначную, но и завуалированную позицию нормотворца в этом вопросе. Суть этой неоднозначности состоит в том, что одной и той же нормой законодатель закрепляет различные с правовой точки зрения пороговые размеры пенсий (2,8 должностного оклада или 0,8 денежного вознаграждения) – это во-первых. Во-вторых, категория «денежное вознаграждение» не закреплена ни трудовым, ни административным законодательством, которые формируют заработок служащего, являющийся базой для исчисления размера пенсий за выслугу лет, поэтому достаточно сложно понять, что включает в себя это понятие, идентично ли оно категории «среднемесячный заработок» либо по объему, структуре и содержанию эти понятия не равнозначны[165]?

Отсюда следует, что вопрос о предельном верхнем уровне пенсий за выслугу лет на настоящий момент на законодательном (в узком смысл этого слова) уровне не нашел единообразного разрешения, т.е. мы вновь сталкиваемся с правовой коллизией, для разрешения которой действующее законодательство специальных коллизионных норм не закрепляет.

---

[164] Например, доплата за особые условия службы может составлять 200% должностного оклада (пп. 2 п. 5 ст. 30 Закона о государственной гражданской службе).

[165] Так, в частности, термин «денежное вознаграждение» применяется в качестве синонима термину «среднемесячное денежное содержание» в Положении об установлении, выплате и перерасчете размера ежемесячной доплаты к государственной пенсии лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы (утв. Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 1999 г. № 1233 // СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5698).

Для наглядности приведем такой пример. Условно денежное вознаграждение служащего составляет 30 000 рублей и, следовательно, 45% этого заработка соответствует 13 500 рублям. Однако, учитывая существующее в пенсионном законодательстве ограничение относительно величины среднемесячного заработка, за основу следует брать не 30 000 рублей, а 2,8 оклада по должности, составляющего только часть от указанной суммы.

Предположим, что размер должностного оклада служащего составляет 5 000 рублей. Отсюда, размер среднемесячной заработной платы, из которой исчисляется пенсия, составляет 14 000 рублей (5000 × 2,8). Таким образом, общий размер пенсии за выслугу лет в нашем примере должен составлять 6 300 рублей (14 000 × 45%). При этом следует учитывать, что из полученного результата нужно еще вычесть сумму трудовой (страховой) пенсии[166]. Следовательно, поскольку общий размер пенсии за выслугу лет равняется 6 300 руб., то в итоге ее сумма составляет не 45, а 21% соответствующего заработка служащего. Если же за среднемесячный заработок принять 0,8 денежного вознаграждения служащего, то, очевидно, размер пенсии при тех же правилах исчисления будет более высоким.

Итак, размер пенсий за выслугу лет гражданских служащих определяется суммарной величиной двух ее частей: *страховой* (как правило, суммы фиксированного и переменного элемента трудовой (страховой) пенсии по возрасту или инвалидности) и *государственной* (45% и выше относительно денежного содержания за стаж государственной службы), которые в совокупности и образуют пенсию для этой категории граждан.

Размер пенсии за выслугу лет *военнослужащих*, так же как и для гражданских служащих, ставится в прямую зависимость от утраченного ими заработка вследствие увольнения. Этот заработок именуется *денежным довольствием*, но в отличие от гражданских чиновников, пенсия военнослужащих *однородна*, т.е. она не состоит из двух частей (страховой и государственной к ней доплаты). Состав денежного довольствия образует совокупность следующих выплат:

– оклад по последней перед увольнением штатной должности[167];

---

[166] По данным на 1 августа 2009 г. она составляла около 5 500 рублей (см. информацию на официальном сайте ПФР: http://pfrf.ru/ (11 сент. 2009)). При этом следует иметь в виду, что в некоторых случаях фиксированный элемент трудовой (страховой) пенсии не учитывается при определении общего размера пенсии за выслугу лет (например, при наличии нетрудоспособных иждивенцев, при достижении 80-летнего возраста и др.).

[167] Если военнослужащий был переведен на нижеоплачиваемую должность и на момент перевода имел право на пенсию за выслугу лет, то пенсия исчисляется ему из прежнего более высокого должностного оклада, но такое право предоставляется не всем военнослу-

– оклад по воинскому званию;

– процентная надбавка за выслугу лет.

При выслуге лет, равной 20 годам, пенсия назначается в размере 50% указанного денежного довольствия, но это лишь ее базовый, а не максимальный размер. Дело в том, что многие военнослужащие проходили службу в особых условиях (боевые действия, отдаленные, высокогорные местности и т.д.), что, как известно, порождает право на льготное (краткое) исчисление их выслуг лет, в связи с чем выслуга лет может заметно превышать продолжительность службы, исчисляемой календарными месяцами и годами. В таких ситуациях продолжительность службы определяется не по календарю (месяц за месяц, год за год службы), а с учетом коэффициентов кратности (один месяц службы за 1,5; 2; 3 месяца), что и приводит к превышению выслуги лет над фактическим периодом, в течение которого она осуществлялась. Для таких служащих базовый (50%) размер пенсии повышается на 3% за каждый год выслуги лет сверх 20-летней ее продолжительности, но одновременно устанавливается ее максимальный предел – 85% их денежного довольствия.

По общему правилу, размер этой пенсии составляет также 50% сумм денежного довольствия. Указанный 50% размер может повышаться, и это повышение ставится в зависимость *от продолжительности общего трудового стажа*, а не от выслуги лет, как это имеет место в пенсионном обеспечении первой разновидности. Если военнослужащий на момент увольнения имеет общий трудовой стаж более 25 лет, то его пенсия увеличивается на 1% суммы денежного довольствия за каждый год такого стажа, причем в законе не определяет максимальный предел такого увеличения.

Размер обеих разновидностей пенсий увеличивается для бывших военнослужащих, которые признаны инвалидами вследствие травмы, а также для инвалидов вследствие общего заболевания или трудового увечья, если они (последняя категория инвалидов) являлись участниками Великой Отечественной войны.

Кроме того, к пенсиям за выслугу лет установлены *надбавки* а) по уходу за инвалидом I группы и бывшим военнослужащим, достигшим 80-летнего возраста; б) на содержание иждивенцев – нетрудоспособных членов семьи пенсионера; в) участникам Великой Отечественной войны.

Что касается судей, то для них, как и для других категорий государственных служащих, *ежемесячное денежное содержание* исчисляется в

жащим, а тем, кто: а) увольняется с летной работы, со службы на подводных лодках по определенным причинам, например, по состоянию здоровья; б) имеет воинское звание подполковник и выше, а также при соблюдении некоторых иных дополнительных условий.

процентном отношении к среднему заработку отставного судьи по последней занимаемой им должности до отставки. Одновременно судьи, находящиеся в отставке, ставятся в лучшее правовое положение по сравнению с другими служащими правоохранительных органов и военнослужащих. Это достигается посредством установления более высокой процентной (базовой) ставки размера пенсии судьям, так как она составляет не 45% (для гражданских) и 50% (для военных), а 80% *соответствующего заработка отставного судьи*. К примеру, прокурорскому работнику для получения пенсии в таком размере необходимо иметь выслугу не 20, а 30 лет, так как при требуемой для назначения судье пенсии 20-летней выслуги ее размер составляет 50% денежного довольствия, а за каждый год сверх этой выслуги размер пенсии увеличивается на 3%. Если отставной судья на день его увольнения имел специальный стаж более 20 лет, то за каждый год сверх этого стажа размер его денежного содержания увеличивается на 1% этого содержания, но не более 85% заработной платы занимающего соответствующую должность судьи.

В состав среднемесячного заработка судьи включаются следующие выплаты:

– должностной оклад;

– доплата за квалификационный класс;

– доплата за выслугу лет;

– 50% доплата к должностному окладу за особые условия труда;

– надбавка к окладу за сложность, напряженность и специальный режим работы;

– надбавка (5 и 10%) за ученую степень кандидата и доктора юридических наук соответственно и 10% надбавка за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации»;

– районный коэффициент и надбавка за работу в суровых природно-климатических условиях;

– премиальное вознаграждение.

Судьям, не имеющим такой выслуги, пенсия исчисляется в размере пропорционально имеющемуся стажу, т.е. снижается за каждый недостаточный до полной выслуги год на 4%. Такой процент, также предположительно, исчисляется достаточно просто: если при выслуге 20 лет размер пожизненного денежного содержания составляет 80% заработка судьи на день его отставки, то 80% : 20 лет = 4%.

Перерасчет пенсий. В непосредственной связи с нормами, устанавливающими размеры пенсий, находятся нормы, определяющие процедуру их *перерасчета, корректировки, индексации*. Эти процедуры – дополнительный и сопутствующий рассмотренным выше нормам элемент юри-

дического инструментария, поскольку применяются к уже установленным размерам пенсий и призваны соотносить их с учетом изменившихся фактических обстоятельств. Каждый из перечисленных элементов по-своему воздействует на изменение установленного ранее размера пенсий, но все они в совокупности сводятся к математическим действиям (операциям), которые можно охарактеризовать общим термином – *перерасчет назначенной пенсии* или *перерасчет в широком смысле этого слова*.

Но перерасчет пенсий в законодательстве используется и как самостоятельный, отличный от других способов изменения ранее установленных их размеров, т.е. в узком, специальном смысле. Основанием для перерасчета в этом узком, специальном смысле служит изменение фактических обстоятельств, с которыми закон связывает право на пенсию и влияющими на ее размер, на момент ее установления и обращение гражданина в пенсионные органы либо, во всяком случае, предъявления им документов, свидетельствующих о соответствующих изменениях.

Индексация представляет собой частный случай перерасчета, является одним из его оснований и одновременно, важнейшей из гарантий в области пенсионного обеспечения нуждающихся. Причиной для нее служат не изменения фактических обстоятельств, связанных с личностью пенсионера, а индекс стоимости жизни (уровень роста цен на потребительские товары и услуги), который определяется на основании среднестатистических данных по стране за определенный календарный период времени (квартал, полугодие, год). Индексация проводится одновременно на всей территории страны и служит средством нейтрализации отрицательных последствий инфляционных процессов, повышения покупательской способности различных видов пенсий независимо от изменений конкретных жизненных обстоятельств каждого из них. При этом индексация всегда приводит только к повышению номинального размера пенсий и не требует волеизъявления пенсионера.

Правила индексации пенсий различаются в зависимости от организационно-правовой формы пенсионного обеспечения. Пенсии в рамках обязательного пенсионного страхования индексируются в связи с увеличением стоимости жизни на коэффициент индексации, определяемый Правительством РФ с учетом и за счет средств ПФР в зависимости от уровня роста цен:

– при росте цен не менее чем на 6% в квартал – один раз в квартал;

– при росте цен не менее чем на 6% за полугодие – один раз в полугодие;

– при росте цен менее чем на 6% в полугодие – один раз в год, если в течение года уже не производилась индексация;

– если годовой индекс роста среднемесячной заработной платы в РФ превысит суммарный коэффициент произведенной индексации в этом же году, производится дополнительное увеличение размера пенсии.

Пенсии в рамках государственного пенсионного обеспечения индексируются с учетом средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете на соответствующий год. При этом государственные пенсии, установленные Законом о государственном пенсионном обеспечении, а также дополнительные выплаты к пенсиям (доплаты и надбавки) индексируются ежегодно одновременно с индексацией расчетного показателя, из которого исчисляются.

Для пенсионного обеспечения военнослужащих по контракту и служащих правоохранительных органов предусмотрена возможность индексации пенсий за выслугу лет при увеличении стоимости жизни и при увеличении денежного довольствия военнослужащих. Но при одновременном возникновении двух оснований перерасчет пенсий осуществляется по одному из них. Как правило, перерасчет в связи с индексацией производится при изменении размера денежного довольствия военнослужащих, состоящих на службе. Эти же правила предусмотрены для пенсионеров из числа судей и государственных гражданских служащих.

Однако в отношении последней категории следует сделать уточнение, связанное с двуединой природой их пенсионирования. Пенсии государственным гражданским служащим индексируются по двум правилам: страховой элемент (образованный из трудовой (страховой) пенсии) подлежит «автоматическому» увеличению в связи с инфляционными процессами, приводящими к удорожанию стоимости жизни, а государственный – в связи с увеличением денежного содержания по должности, с которой они вышли на пенсию, на индекс соответствующего увеличения.

Новым самостоятельным элементом пенсионной системы России является корректировка пенсий. Ее сближает с перерасчетом основание, касающееся конкретного пенсионера – это уточнение сведений персонифицированного учета, свидетельствующих об изменении суммы страховых взносов на индивидуальном лицевом счете пенсионера по сравнению с теми, которые были положены в основу величины его расчетного пенсионного капитала. Но в отличие от перерасчета (в узком смысле), корректировка осуществляется независимо от воли застрахованного лица, что сближает ее с индексацией. В свою очередь, в отличие от последней, корректировка может привести не только к повышению, но и снижению, причем только переменного элемента трудовой (страховой) пенсии. Корректировка проводится с 1 июля года, следующего за годом, на который приходится назначение или перерасчет размера трудовой (страховой)

пенсии. В последнем случае она представляет собой повторный (уточненный) перерасчет пенсии, осуществляемый не по воле пенсионера.

2.7. Порядок обращения за пенсией и ее назначение. Приостановление и прекращение выплаты пенсии

Порядок назначения, приостановления и прекращения выплаты страховых и государственных пенсий достаточно схож. Органами, обеспечивающими реализацию указанных процедур и выплату большинства государственных и страховых пенсий, по общему правилу являются территориальные отделения ПФР. Тем не менее в некоторых случаях такую деятельность осуществляют специальные пенсионные органы, поэтому более целесообразно назвать исключения из данного общего правила:

Категории пенсионеров	Органы, осуществляющие назначение, приостановление и прекращения выплаты пенсий
Военнослужащие по контракту, сотрудники МВД РФ, ФСИН РФ, ФСКН РФ, государственной противопожарной службы, прокуратуры и др.	Соответствующие ведомственные пенсионные службы в составе федеральных органов исполнительной власти или их территориальных управлений (территориальных органов прокуратуры РФ) в субъектах Федерации
Судьи судов общей юрисдикции и арбитражных судов	Управления Судебного департамента в субъектах Федерации или суды по последнему месту работы (по месту жительства) судьи
Судьи Конституционного Суда РФ	Конституционный Суд РФ

Пенсии по общему правилу назначаются со дня обращения в соответствующий пенсионный орган, но не ранее дня возникновения права на пенсию. Днем обращения за пенсией при этом считается день получения пенсионным органом заявления и необходимых документов. Следует, однако, отметить, что в настоящее время не существует единого акта, определяющего такие документы, поэтому при обращении за конкретным видом пенсионного обеспечения следует использовать разные нормативные правовые акты в зависимости от статуса нуждающегося вида пенсии. В связи с этим нужно различать документы:

– при обращении за пенсиями по Закону о трудовых пенсиях и по Закону о государственном пенсионном обеспечении[168];

[168] Необходимые документы, требуемые при назначении трудовых (страховых) и большинства государственных пенсий, определяются Постановлением Минтруда РФ № 16 и Пенси-

– при обращении за государственными пенсиями военнослужащим по контракту и приравненным к ним категориям, а также членам их семей[169];

– при обращении за пожизненным денежным содержанием судей арбитражных судов и судов общей юрисдикции[170];

– при обращении за пожизненным денежным содержанием судей Конституционного Суда РФ[171].

По общему правилу в случае если заявитель не предоставил все необходимые документы, пенсионный орган извещает его об этом и в соответствии с законодательством по общему правилу заявителю дается *3 месяца* для исправления недостатков. Если лицо укладывается в указанный срок и представляет недостающие документы, то пенсия назначается в этом случае со дня обращения за ней. В противном случае днем

онного фонда РФ № 19па от 27 февраля 2002 г. «Об утверждении перечня документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению в соответствии с Федеральными законами "О трудовых пенсиях в РФ" и "О государственном пенсионном обеспечении в РФ"».

[169] См.: Инструкция об организации работы по пенсионному обеспечению в системе МВД РФ (утв. Приказом МВД РФ от 27 мая 2005 г. № 418 // БНА. 2005. № 29); Порядок организации пенсионного обеспечения в органах ФСБ РФ (утв. Приказом ФСБ РФ от 1 мая 2003 г. № 302 // БНА. 2003. № 37); Инструкция об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и членов их семей в уголовно-исполнительной системе (утв. Приказом Минюста РФ от 30 декабря 2005 г. № 258 // БНА. 2006. № 9); Инструкция о порядке назначения и выплаты государственных пенсий, пособий и компенсаций лицам, проходившим службу в органах по контролю за незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и их семьям (утв. Приказом ФСКН РФ от 9 января 2008 г. № 2 // БНА. 2008. № 24); Постановление от 12 августа 1994 г. № 942 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения выплаты пенсий работникам органов и учреждений прокуратуры РФ и их семей» и др.

Одним из значительных недостатков правового регулирования пенсионного обеспечения в настоящее время является отсутствие нормативного правового акта, доступного для всеобщего сведения, который регулировал процедуру назначения, исчисления, перерасчет и выплаты пенсий пенсионерам Минобороны РФ, а также членам их семей, притом что в Минобороны РФ на пенсионном обеспечении состоит наибольшее число пенсионеров, получающих пенсии в соответствии с Законом от 12 февраля 1993 г. Имеющиеся руководящие документы по указанным вопросам изданы ограниченным тиражом и предназначены только для работников пенсионных органов Минобороны РФ (см.: *Методические* рекомендации по организации работы по пенсионному обеспечению и социальному обслуживанию пенсионеров из числа лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей. М.: ГУВБиФ МО РФ, 2000).

[170] Инструкция о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и мировым судьям (утв. Председателем ВАС РФ 9 июля 2003 г., Председателем ВС РФ 29 июля 2003 г.)

[171] Положение о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям Конституционного Суда РФ, пребывающим в отставке, и ежемесячном денежном содержании и порядке его выплаты членам семьи умершего (погибшего) судьи, находившемся на его содержании (утв. Постановлением Правительства РФ от 27 апреля 1995 г. № 425).

назначения пенсии будет считаться день фактического предоставления необходимых документов.

В некоторых случаях, определенных законодательством, трудовые (страховые) и государственные пенсии могут быть назначены ранее даты обращения за ними:

– пенсия по инвалидности назначается *со дня признания лица инвалидом*, если обращение за ней последовало не позднее 12 месяцев с этого дня, а если пенсия назначается инвалиду из числа военнослужащих по контракту и лиц, к ним приравненных, – *со дня увольнения со службы*, если инвалидность была установлена в период прохождения службы или не позднее 3 месяцев со дня увольнения;

– пенсия по случаю потери кормильца назначается со дня смерти кормильца, если обращение за ней последовало не позднее 12 месяцев с этого дня, а если обращение последовало позднее, то на 12 месяцев ранее дня обращения;

– трудовая (страховая) пенсия по возрасту может быть назначена со дня, следующего за днем увольнения с работы, если обращение за ней последовало не позднее 30 дней со дня увольнения.

Пенсионный орган при приеме и рассмотрении заявления об установлении пенсии и необходимых документов осуществляет следующие действия:

– проверяет правильность оформления заявления и соответствие изложенных в нем сведений документу, удостоверяющему личность, и иным представленным документам;

– сличает подлинники представленных документов с их копиями, фиксирует выявленные расхождения;

– регистрирует заявления граждан и выдает расписку-уведомление, в которой указывается дата приема заявления, перечень недостающих документов и сроки их представления;

– истребует документы, необходимые для назначения пенсии, перерасчета размера пенсии, перевода с одной пенсии на другую и выплаты пенсии, дает оценку содержащимся в них сведениям;

– проверяет в необходимых случаях обоснованность выдачи документов и соответствие сведениям;

– принимает меры по фактам представления документов, содержащих недостоверные сведения;

– принимает решения о назначении пенсии либо об отказе в ее назначении на основании совокупности представленных документов;

– при принятии решения о назначении пенсии заводит и оформляет в установленном порядке пенсионное дело;

– осуществляет перерасчет назначенных пенсий, перевод с одной пенсии на другую;

– в установленных законом случаях приостанавливает и (или) прекращает выплату пенсии.

Срок, на который назначается пенсия (государственная или страховая), зависит от основания ее предоставления, а в некоторых случаях от статуса пенсионера:

– *пенсия по возрасту* назначается бессрочно;

– *пенсия по инвалидности* – на срок, в течение которого лицо считается инвалидом, в том числе пожизненно, когда инвалидность устанавливается без срока переосвидетельствования;

– *пенсия по случаю потери кормильца* – на срок, в течение которого лицо считается нетрудоспособным иждивенцем. Этот срок является условным даже потому, что само понятие нетрудоспособности, если следовать позиции, занимаемой действующим законодательством, также весьма условно. Например, не является фактически нетрудоспособным 20-летний студент, обучающийся по очной форме в высшем или среднем специальном учебном заведении, таковыми не являются многие пенсионеры по возрасту и в первую очередь те из них, кто получил право на соответствующую пенсию досрочно. Кроме того, этот срок, в отличие от срока, на который устанавливается пенсия по инвалидности, *всегда относительно неопределенный*. Это происходит в силу того, что на законодательном уровне невозможно определить день (точную дату) смерти кормильца заранее и, как следствие, определить продолжительность периода выплаты пенсии по случаю потери кормильца. Но характеризуя эту особенность пенсий по случаю потери кормильца, следует иметь в виду, что они так же, как и другие виды пенсий, в определенных законодателем случаях, могут устанавливаться *пожизненно*. Это имеет место, например, при назначении пенсии родителям погибшего военнослужащего по призыву, если они достигли общеустановленного пенсионного возраста, инвалидам, для которых группа инвалидности устанавливается пожизненно и т.д.;

– *за выслугу лет* – пожизненно (за исключением пожизненного денежного содержания судей, которое выплачивается на период пребывания его в отставке с сохранением статуса судьи).

Порядок выплаты, доставки пенсии достаточно подробно регламентирован пенсионными законами, в частности ст. 18, 23 и 24 Закона о трудовых пенсиях, ст. 56 Закона от 12 февраля 1993 г., а также иными нормативными правовыми актами, и поэтому не вызывает особых сложностей при изучении этого вопроса.

При неполучении назначенной пенсии в течение определенного законодательством периода либо в случае, когда пенсионер не совершает требуемых от него по закону действий, направленных на подтверждение своего права на пенсию, ее выплата может быть *приостановлена* по решению пенсионного органа. Такая ситуация складывается в случаях:

– поступления пенсионера, получающего государственную пенсию за выслугу лет или по инвалидности, на государственную службу – на весь период службы;

– переезда пенсионера на новое место жительства, подведомственное другому территориальному пенсионному органу;

– выезда пенсионера за границу РФ;

– неполучения установленной трудовой (страховой) пенсии в течение шести месяцев подряд – на весь период неполучения указанной пенсии начиная с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором истек указанный срок;

– неявки инвалида в назначенный срок на переосвидетельствование в орган, осуществляющий экспертизу инвалидности – на три месяца начиная с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором истек указанный срок.

При устранении указанных обстоятельств выплата пенсии возобновляется в прежнем размере, за исключением случаев, когда инвалиду при переосвидетельствовании устанавливается другая группа инвалидности.

В законодательстве в настоящее время не содержится правил, устанавливающих общие основания *прекращения* выплаты пенсии. Однако, анализируя нормы действующего законодательства, можно сделать вывод о наличии общих и специальных оснований для прекращения выплаты пенсии. К числу *общих оснований* можно отнести:

– смерть пенсионера, признание его умершим или безвестно отсутствующим[172];

– истечение срока, на который пенсионер признан инвалидом, если он не проходит переосвидетельствование;

– утрата членом семьи статуса нетрудоспособного иждивенца;

– переход с трудовой (страховой) пенсии на государственную и наоборот.

Специальные основания прекращения выплаты пенсии различаются в зависимости от категории пенсионера и вида пенсии:

---

[172] Следует отметить, что выплата пенсии сотрудникам ФСБ РФ, признанным в установленном порядке безвестно отсутствующими, не прекращается, а *приостанавливается*.

Специальные основания прекращения выплаты трудовых и большинства государственных пенсий	Специальные основания прекращения выплаты пенсии пенсионерам из числа военнослужащих по контракту, приравненных к ним категорий, членов их семей, а также судьям
Истечение 6 месяцев, прошедших со дня приостановления выплаты пенсии. Истечение 3 месяцев со дня, когда выплата пенсии по инвалидности была приостановлена в связи с непрохождением инвалидом переосвидетельствования. Установление подложности документов или искажение сведений, представленных лицом при назначении пенсии	Лишение пенсионера воинского или специального звания. Утрата статуса судьи (в отношении пожизненного денежного содержания)

ГЛАВА XI. ПОСОБИЯ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

1. Понятие пособий, их классификация и место в системе права социального обеспечения

В современных условиях, когда любому обществу в целом и отдельным гражданам угрожает значительное число опасностей природного, техногенного характера, когда нарушения политической и экономической стабильности могут привести к опасным социальным последствиям в виде массовой безработицы, нищеты, сиротства, увеличения смертности и других демографических проблем, общество и государство обязаны реагировать на эти вызовы времени, гарантировать гражданам помощь при наступлении негативных для жизни обстоятельств, в том числе используя систему социального обеспечения населения. Пособия, представляя собой один из наиболее оперативных способов реагирования на все возрастающее число причин нуждаемости, достаточно широко используются современным российским законодателем, что выражается в поистине огромном количестве оснований для их предоставления в социально-обеспечительном законодательстве не только на федеральном, но также на региональном и муниципальном уровнях[1].

Одним из первых в юридической литературе специфику социально-обеспечительного пособия, указав на его основополагающие признаки, выделил В.С. Андреев[2], а в последующие годы его позиция по данному вопросу, хотя и с определенными модификациями, была воспринята многими представителями науки права социального обеспечения. Пособие относится к той группе видов социально-обеспечительных предоставлений, которые предназначены государством для оказания *помощи*, поддержки нуждающимся[3], в отличие от пенсии, направленной на содержание лица, предоставление ему постоянного и основного источника средств к существованию[4]. Рассматриваемое свойство вытекает из самого

---

[1] В настоящей главе преимущественно будут рассмотрены пособия, установленные федеральным законодательством.

[2] *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. М.: Юрид. лит., 1971. С. 223.

[3] См. главу II настоящей работы.

[4] Пособия также нужно отличать от доплат и надбавок к пенсиям, которые, имея дополнительный характер, тем не менее, не отделяются от пенсионной выплаты и составляют ее структуру.

происхождения термина «пособие», производного от слова «пособить», означающего добавить, дополнить недостающее, временно поддержать.

Важной характеристикой пособия является исключительно *денежная форма* его предоставления, что в значительной степени объясняется целью, которую призвано выполнять пособие. Помощь, которая реализуется посредством данного вида социально-обеспечительного предоставления, всегда направлена на нивелирование *имущественной недостаточности*, возникающей у нуждающегося лица в случаях, очерченных законодательством. Следовательно, пособие, как правило, является *эквивалентом только тех средств к существованию*, которые могут иметь *денежное выражение*. В этой связи, подчеркивая значение пособия в качестве наиболее оперативного способа воздействия на разнообразные причины нуждаемости, общество и государство стремятся сохранить для нуждающихся такой уровень независимости при принятии решений или совершении действий, который обычно существует при распоряжении личным заработком или доходом, обеспечивая передачу соответствующих средств *в собственность* лицу (семье) и их *свободный обмен* на необходимые товары и услуги. Таким образом, денежная форма рассматриваемого вида социально-обеспечительных предоставлений отражает незаменимое свойство денег как всеобщего эквивалента, и именно по указанной причине невозможно представить пособие, которое предоставлялось бы в натуральной форме в виде индивидуально-определенных предметов или каких-либо действий обязанных лиц.

Между тем следует учитывать и то, что история нашей страны знает периоды экономических спадов и кризисов, связанных с гиперинфляцией, снижением значимости денег и их обесцениванием по отношению к натуральным предоставлениям. Такие факты имели место, в частности, во время военного коммунизма и Гражданской войны, Великой Отечественной войны, экономического кризиса начала 90-х гг. XX в., что приводило к существенному уменьшению эффективности обеспечения при помощи денежных видов социального обеспечения и, напротив, значительному повышению роли натуральных видов обеспечения.

Необходимо также иметь в виду и то обстоятельство, что пособие всегда направлено на удовлетворение алиментарных потребностей, т.е. таких, которые необходимы для обеспечения нуждающегося (членов его семьи, близких родственников) основополагающими средствами к существованию. Исходя из этого, социально-обеспечительное пособие следует рассматривать как *алиментарную выплату*. Тем не менее алиментарный характер пособий вовсе не означает, что применительно к этим социально-обеспечительным мерам можно установить какой-либо единый, уни-

версальный количественный показатель (объем). Реальное выражение такого алиментарного уровня зависит, прежде всего, от характера конкретного состояния нуждаемости, на которое направляется данная выплата, а также функционального назначения пособия.

Таким образом, с учетом выделенных признаков *социально-обеспечительное пособие* можно определить в самом общем виде как *денежную выплату алиментарного характера, предоставляемую в целях оказания помощи нуждающемуся лицу по основаниям, на условиях, в размерах и в порядке, определенных законодательством.*

Следует обратить внимание на то, что в законодательстве закреплено большое число причин нуждаемости, для устранения или сглаживание которых предусматриваются пособия. Это обстоятельство создает определенные трудности в части приведения всего многообразия оснований для обращения за назначением пособий в систему, в том числе по причинам разноуровневого регулирования, отсутствия продуманной концепции развития законодательства в этой сфере и как следствие – его объективной нестабильности. По этой причине имеется необходимость, прежде всего в познавательном плане, в осуществлении классификации пособий. В литературе используется достаточно большое число критериев для их видообразования (см. схему).

Тем не менее в основу построения настоящего параграфа будет положен такой наиболее существенный, на наш взгляд, критерий разграничения пособий, неоднократно упоминавшийся в литературе[5], как их *функциональное назначение*[6]. С теоретической точки зрения применение указанного критерия позволит не только определить место и специфику данного вида предоставлений в системе права социального обеспечения, но и в определенной степени будет иметь значение в решении проблемы институционального единства правовых норм, регламентирующих отношения по обеспечению нуждающихся пособиями.

---

[5] Значение функциональной характеристики пособий отмечается в литературе. В частности, В.С. Андреев, К.С. Батыгин обращали внимание на различие между пособиями, временно заменяющими утраченный заработок, и пособиями, предоставляемыми для покрытия дополнительных расходов (см.: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М.: Юрид. лит., 1974. С. 255–256; *Социальное* страхование в СССР / Под ред. К.С. Батыгина. М.: Профиздат, 1973. С. 100–123).

[6] Предложенная классификация, как и любая другая, является в определенной степени условной, поскольку в нормотворческой практике нередко допускается использование в одном и том же нормативном правовом акте одновременно нескольких критериев для классификации, в результате чего происходит смешение оснований предоставления, субъектов-получателей и функционального назначения пособий.

Классификация пособий
По функциональному назначению
По характеру общественно-полезной деятельности
По источнику финансирования
По способу определения размера
По числу субъектов-получателей
По распределению во времени
Замещающие
Восполняющие
Компенсирующие
Связанные с осуществлением трудовой (служебной) деятельности
Связанные с осуществлением семейных обязанностей
За счет бюджетов всех уровней
За счет бюджетов внебюджетных фондов
За счет средств работодателя
В твердых денежных суммах
Исчисляемые из среднего заработка (дохода)
Исчисляемые из суммы понесенных расходов (стоимости объекта)
Индивидуальные
Групповые
Единовременные
Периодические (ежемесячные, ежеквартальные, ежегодные)

Используя метод обобщения, можно выделить три основные функции данного вида социально-обеспечительного предоставления. Первая из них связана с *временным замещением* средств для жизни, утраченных по причине временной неспособности к осуществлению трудовой деятельности, которыми для большинства населения, как правило, является заработная плата. Данную функцию, в частности, выполняют все разновидности пособия по временной нетрудоспособности, по беременности, родам для граждан, как правило, работающих по трудовому договору и застрахованных по системе обязательного социального страхования. В таких случаях пособие призвано временно заместить полностью или в части утраченный лицом заработок или доход на период, когда вследствие болезни, необходимости ухода за членом семьи или иным объективным причинам нуждающийся не имеет возможности получать вознаграждение за труд или иную приносящую доход деятельность.

Вторая функция, которая характеризует направленность пособий, касается *восполнения* дополнительных затрат, которые несет нуждающийся, ограниченности или отсутствия собственных средств, необходимых для обеспечения нормального жизнесуществования гражданина и членов его семьи. Данную функцию выполняет большинство пособий гражданам, имеющим детей, лицам, пострадавшим от радиационных катастроф, беженцам и вынужденным переселенцам, малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам и некоторые другие. Направленность и механизм действия восполняющих пособий характеризуются двумя моментами. С одной стороны, такие пособия создают условия для удовлетворения алиментарных потребностей нуждающихся в течение относительно определенного периода времени. Так, например, единовременное пособие по рождению ребенка или ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им определенного возраста выплачивается в целях покрытия затрат, связанных с его воспитанием в первые годы жизни, на которые, как правило, приходятся значительные расходы родителей или лиц, их заменяющих. С другой стороны, восполняющие пособия назначаются для поддержания уровня доходов малоимущих граждан (семей) не ниже установленного государством стандарта (прожиточного минимума), включая временное предоставление средств для жизнесуществования отдельным категориям граждан, которые по определенным в законодательстве причинам их не имеют (беженцы, вынужденные переселенцы и др.). Кроме этого, необходимо также отметить, что восполняющая функция рассматриваемой группы пособий, как правило, не предполагает строго целевого использования данных средств, поскольку их расходование осуществляется в пределах общей суммы доходов семьи или лица, куда включаются и пособия.

Третья функция пособий заключается в обеспечении *компенсации* повышенных для данного нуждающегося лица (семьи) в определенный период времени расходов либо утраты жилья или иного имущества. Функциональное назначение компенсирующих пособий существенно отличается от рассмотренных ранее возмещением определенного характера фактически понесенных *целевых расходов* или *имущественных потерь*. В некоторых случаях, например при потере жилья вследствие экстремальных жизненных ситуаций природного, социального или техногенного характера и т.п., для компенсационных пособий могут быть установлены ограничения по направленности их расходования. Это может выражаться, в частности, в обязывании нуждающегося приобретать на средства пособия только определенные виды имущества либо в возмещении только установленных законом видов расходов. К такого рода пособиям относятся денежные выплаты в целях компенсации расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг, твердого топлива[7], за утрату жилья и имущества в результате военных конфликтов и других чрезвычайных ситуаций и др.

Рассмотренные свойства и характеристики отражают самобытность пособий в рамках социально-обеспечительных отношений, а правовым нормам, их закрепляющим, придают предметную и функциональную специфику. Применительно к системе права социального обеспечения названные черты способствуют образованию и существованию в ней крупного структурного элемента в составе Особенной части.

Как показывает нормотворческая практика последних лет в отношении данного вида социального обеспечения, законодатели всех уровней идут по пути расширения числа оснований предоставления и получателей некоторых пособий в зависимости от появления приоритетных направлений государственной политики применительно к отдельным категориям граждан[8]. Все это неизбежно ведет к увеличению и усложнению нормативного массива в этой сфере, и в обозримом будущем данная тенденция

---

[7] Некоторые авторы, следуя положениям действующего законодательства, констатируют, что компенсации и субсидии являются самостоятельными видами социального обеспечения, не приводя, однако, достаточных аргументов в пользу этого вывода (*Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 447; *Буянова М.О., Кобзева С.И., Кондратьева З.А.* Право социального обеспечения: Учеб. М.: Кнорус, 2004. С. 167).

[8] В частности, можно привести в пример Закон о государственных пособиях гражданам, имеющим детей. В нем в 2006–2007 гг. закреплены пособия при передаче ребенка на воспитание в семью и женам военнослужащих по призыву (ст. 12.1, 12.3, 12.5), а также дифференцированы получатели пособия на ребенка до достижения им возраста полутора лет (ст. 13–15) в зависимости от организационно-правовых форм социального обеспечения. При условии повышения в дальнейшем финансовых возможностей государства расширение оснований для получения пособий может коснуться граждан, проживающих в сельской местности, многодетных и молодых семей и др.

вряд ли изменится, тем более что существующее в настоящее время законодательство о пособиях основано на одновременном использовании разноплановых критериев, в числе которых объединяются и специальный статус субъектов, и причина нуждаемости, и целевая направленность пособий. Именно по этой причине в некоторых случаях в рамках одного законодательного акта можно обнаружить пособия, выполняющие совершенно разные функции и существенно отличающиеся по порядку исчисления и назначения. Одним из наиболее ярких примеров этого – Закон о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, который построен на основе обособления определенной группы субъектов-получателей, имеющих при этом различный статус, а также объединения не совпадающих по функциональному назначению пособий.

Несмотря на вышесказанное, отмеченное различие в направленности пособий дает основание говорить о том, что совокупность нормативных положений, регламентирующих основания, условия и порядок предоставления этих выплат, учитывая объем и различные предметно-функциональные характеристики правовых норм, все же может представлять собой определенную систему. По нашему мнению, количество нормативного материала в рассматриваемой сфере значительно переросло рамки правового института и преобразовалось в *генеральный институт*[9] Особенной части права социального обеспечения. Структура данного генерального института в связи с нестабильностью правового регулирования в этой сфере в настоящее время находится еще в стадии формирования и требует специального и глубокого анализа. Это, тем не менее, не является препятствием для выявления в его структуре трех функционально различных блоков правовых норм, которые при определенных условиях можно считать институциональными образованиями. В частности, сложившимся и относительно устойчивым на настоящий момент можно считать *институт замещающих пособий* в составе генерального института. Другими формирующимися институтами, можно считать комплек-

[9] Генеральный институт – правовое образование, которое по структуре и уровню обобщения нормативного материала занимает промежуточное место между подотраслью и институтом. В первой части настоящей работы мы указывали на существование в рамках генерального института пособий только двух сформировавшихся институтов – *трудовых* и *семейных* пособий. Третий институт, как было сказано, не имеет четко выраженной структуры, поскольку обобщает в себе нормы о специальных видах пособий, дифференцированных по целевому назначению или субъектному составу. В настоящей главе мы попытались в познавательных целях дать более полное представление о содержании генерального института пособий, объединив соответствующие нормы, в первую очередь, по функциональным характеристикам.

сы норм, относящиеся к регулированию восполняющих и компенсирующих пособий.

Что касается возможного выделения в качестве относительно самостоятельного процедурного института назначения пособий, то в настоящий период, связанный с постоянной реформацией законодательства в этой области и значительной специализацией, различием порядка назначения многочисленных видов и подвидов пособий достаточно сложно обеспечить структурное единство такого элемента в рамках генерального института пособий. Именно поэтому процедурные нормы, связанные с порядком обращения за пособиями и их назначения, будут рассматриваться нами в дальнейшем как неотъемлемая часть каждого из названных институтов.

2. Замещающие пособия

2.1. Общая характеристика замещающих пособий

К замещающим пособиям, как уже отмечалось ранее, следует отнести денежные выплаты, которые назначаются в качестве временной замены заработной платы или дохода лица, которые оно утратило в связи с невозможностью осуществления по объективным указанным в законе причинам трудовой или иной приносящей доход деятельности. Таким образом, важнейшей чертой названных выплат нужно считать *временное замещение* именно *основного* или *единственного* источника средств к существованию. Стало быть, указанные пособия назначаются на относительно непродолжительный период времени до устранения обстоятельств, послуживших приостановлению получения лицом заработной платы (дохода), на которую он, относясь к категории *занятых граждан*[10], *при обычных условиях мог рассчитывать*, осуществляя трудовую или иную, приносящую доход, деятельность.

Появление замещающих пособий в нашей стране следует связывать с формированием на рубеже XIX–XX вв. в России системы социального страхования. Тем не менее законодательное ее оформление в досоциали-

[10] Указанная характеристика замещающих пособий подчеркивает, что данные выплаты являются временным *денежным эквивалентом утраченного заработка (дохода)* именно для *занятого лица*, который *имеет оплачиваемую работу* или *осуществляет в собственных интересах приносящую доход деятельность*. При этом поскольку у незанятых граждан (в частности, вследствие безработицы) нет заработка (дохода), то в отношении данной категории замещающая функция пособий объективно *не может быть выполнена*.

стический период, как и ее функционирование, трудно назвать оптимальным и отвечающим потребностям общественного развития того времени. Политика царского правительства в этой сфере была медлительной, односторонней, в основном отражающей интересы промышленников и предпринимателей, имущих классов, возлагающей затраты по страхованию на самих работников, а потому едва ли могла быть оценена положительно с их стороны, учитывая поистине ужасающие условия труда и данные по производственному травматизму и смертности в конце XIX – начале XX в.[11]

Прообразом замещающих пособий в указанный период стали выплаты в связи с возмещением вреда от несчастных случаев на производстве, установленные первоначально Законом о вознаграждении потерпевших рабочих вследствие несчастных случаев от 2 июня 1903 г.[12], а впоследствии страховые выплаты по Законам от 23 июня 1912 г. «О страховании от несчастных случаев» и «О страховании на случай болезни». В определенной степени развивали данные положения и нормы Устава о промышленном труде 1913 г.

Однако законодательные акты начала XX в., хотя и были призваны закрепить систему обязательного социального страхования и устранить существовавшие проблемы в обеспечении рабочих, не достигли этой цели. Основным недостатком законодательства этого времени являлось избирательное действие актов как по территории (они не распространялись на многие районы России), так и по кругу субъектов, охватывая в совокупности не более 15% от общей численности рабочих России[13].

Учитывая очевидные концептуальные недостатки законодательных актов царского правительства и Государственной Думы Российской империи, в качестве альтернативного варианта развития социального страхования в России на IV (Пражской) Всероссийской конференции РСДРП 1912 г. были сформулированы и приняты основополагающие принципы развития данной системы, вошедшие в историю под названием *ленинской*

---

[11] О статистике по данному вопросу см., например: *Лунц М.Г.* Из истории фабричного законодательства. М., 1909. С. 114–222; *Вигдорчик Н.А.* Социальное страхование (систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального страхования). СПб., 1912. С. 202–207.

[12] Следует сказать также о том, что в Российской империи были приняты и действовали шесть частных законов, касавшихся обеспечения рабочих и служащих казенных заводов и государственных ведомств (подробнее об этом см.: *Любимов Б.* Социальное страхование в прошлом и настоящем. М., 1925. С. 42–43).

[13] *Любимов Б.* Указ. соч. С. 98; см. также: *Андреев В.С.* Право социального обеспечения в СССР. М.: Юрид. лит., 1974. С. 78.

страховой рабочей программы[14]. Ключевые идеи данной программы заключались в следующем: а) страхование должно обеспечивать рабочих во всех случаях утраты трудоспособности или потери заработка; б) страхованием должны быть охвачены все лица наемного труда и члены их семей; в) застрахованные должны обеспечиваться по принципу возмещения полного заработка, а все расходы должны возлагаться на предпринимателей и государство; г) всеми видами страхования должны ведать единые страховые организации, созданные по территориальному принципу на началах полного самоуправления[15].

Преимущественно на основе этих принципов впоследствии стала развиваться система замещающих пособий в рамках советского государственного социального страхования, в значительной степени сохранив свои основные черты и в современном российском законодательстве.

Общими признаками, при помощи которых можно дать характеристику практически всем разновидностям замещающих пособий, являются:

1) субъекты-получатели;

2) основание назначения;

3) источник выплаты;

4) порядок определения размера;

5) порядок назначения и выплаты.

Субъекты-получатели. Необходимо подчеркнуть, что субъектами-получателями замещающих пособий могут быть, как правило, только те нуждающиеся, которые относятся к числу застрахованных по системе обязательного социального страхования работающих граждан. Именно поэтому данная группа пособий в литературе[16] нередко именуется *страховыми пособиями*, что, однако, не совсем верно, ибо перечень субъектов-получателей данной группы, как будет показано далее, является более широким. Тем не менее в основной массе замещающие пособия получают именно застрахованные лица, к которым в соответствии с законодательством относятся:

– работники, заключившие трудовой договор, со дня, с которого они должны приступить к работе, либо со дня фактического допуска к работе с ведома или по поручению работодателя[17];

---

[14] *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 21. С. 146–149.

[15] По разным причинам некоторые и указанных принципов в полной мере не были реализованы. Подробнее об этом см.: *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. М.: Юрид. лит., 1971. С. 43–79.

[16] См., например: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 387.

[17] См. ст. 6 и 9 Закона об основах обязательного социального страхования, ст. 16, 61, 67 ТК РФ. Нужно подчеркнуть, что законодательством закреплены презумпции, которые в определенной степени нарушают общее правило о субъекте-получателе. Речь идет о лицах, которые

– государственные гражданские и муниципальные служащие;

– лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе;

– священнослужители;

– лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы в уголовно-исполнительных учреждениях в случае привлечения их к оплачиваемому труду[18];

– лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели; адвокаты; нотариусы; члены крестьянских (фермерских) хозяйств; физические лица, не имеющие статуса индивидуальных предпринимателей; члены родовых, семейных общин малочисленных народов Севера), в случаях добровольного вступления в отношения по уплате страховых взносов в ФСС.

Особо следует подчеркнуть, что *безусловным правом* на обращение за всеми видами замещающих пособий обладают *лица, заключившие трудовой договор*, а также *государственные и муниципальные служащие* и *лица, замещающие государственные (муниципальные) должности*. Другие группы застрахованных имеют право обращаться либо только за отдельными видами замещающих пособий, либо при соблюдении такого специального условия, как добровольная уплата страховых взносов в течение установленного законодательством периода. В частности, осужденные к лишению свободы, привлекаемые к труду, могут обращаться за пособиями по временной нетрудоспособности, как правило, в случае собственного заболевания, травмы или карантина и только в исключительных случаях, предусмотренных УИК РФ, с учетом режима и условий отбывания наказания также за иными видами пособий по временной нетрудоспособности.

утратили трудоспособность в течение 30 календарных дней *после прекращения трудового договора* (*служебного контракта*), а также о женщинах, имеющих право на отпуск по беременности и родам и *уволенных по п. 1 ст. 81 ТК РФ* в течение 12 месяцев, предшествовавших дню признания их безработными. Для указанных категорий граждан рассматриваемая группа пособий не может преследовать цель временно заместить утраченный заработок по той простой причине, что после восстановления трудоспособности или окончания отпуска у лица его не будет, ведь с формальной точки зрения с момента прекращения трудового договора (служебного контракта) указанные лица уже не являются работниками и, следовательно, застрахованными по системе обязательного социального страхования. Таким образом, выплаты для этой категории граждан в большей степени можно относить к числу *восполняющих пособий* на период до восстановления трудоспособности и начала поиска новой работы.

[18] См.: Постановление Правительства РФ от 15 октября 2001 г. № 727 «О порядке обеспечения пособиями по обязательному государственному социальному страхованию осужденных к лишению свободы лиц, привлеченных к оплачиваемому труду» // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4106.

Говоря о субъекте-получателе замещающих пособий, необходимо также обратить внимание на исключения, содержащиеся в законодательстве, когда к числу нуждающихся могут относиться лица, *не являющиеся застрахованными* по системе обязательного социального страхования. Так, в частности, правом на получение замещающего пособия по беременности и родам в виде сохранения на соответствующий период сумм денежного довольствия обладают женщины из числа военнослужащих по контракту и приравненных к ним категорий[19]. Помимо этого, М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова высказали мнение о том, что военнослужащие, а также служащие правоохранительной системы, за которыми на период болезни в полном объеме сохраняется денежное довольствие, по-существу, являются получателями «скрытого» замещающего пособия по временной нетрудоспособности[20]. Это же касается случаев предоставления военнослужащим отпусков по личным обстоятельствам, в том числе в случае необходимости ухода за больным родственником. Приведенные примеры показывают, что замещающие пособия не всегда имеют исключительно страховую основу.

Основание назначения. Важным моментом при рассмотрении замещающих пособий является анализ фактической и формальной стороны основания для обращения за ними. Общей для всех рассматриваемых пособий *фактической стороной* основания является, как уже было отмечено, утрата заработка или дохода вследствие объективных обстоятельств, предусмотренных законодательством. В законодательстве об обязательном социальном страховании обстоятельства, которые могут повлечь утрату заработка или дохода, называются *социальными страховыми рисками* при временной нетрудоспособности или в связи с материнством.

Законодатель дает обобщенное легальное определение социального страхового риска как *предполагаемого события, влекущего изменение материального, физического или социального состояния гражданина, с наступлением которого осуществляются отдельные виды обязательного социального страхования*[21]. Однако данное определение, с нашей точки зрения, нуждается в некоторой корректировке по нескольким причи-

---

[19] См. ст. 6 и 8 Закона о государственных пособиях гражданам, имеющим детей. Нужно также учитывать, что в соответствии с НК РФ суммы пособия по беременности и родам для данной категории женщин не подлежат налогообложению по налогу на доходы физических лиц (п. 1 ч. 1 ст. 217). Данный факт в определенной мере улучшает материальное положение женщин-военнослужащих по сравнению с застрахованными по системе обязательного социального страхования.

[20] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 384–385.

[21] Ст. 3 Закона об основах обязательного социального страхования.

нам. Во-первых, нужно принимать во внимание, что страховая защита учитывает только потенциальную возможность наступления событий, но не реальное их наступление, ибо *риск – это вероятное (возможное) событие,* которое может *потенциально* произойти, но не с необходимостью. Наступление же какого-либо факта должно рассматриваться в качестве страхового случая, а не риска. Кроме этого, нужно обратить внимание на то, что указание на *событие* (в качестве противопоставления факту-действию) в определенной степени сужает юридическую значимость обстоятельств, в связи с которыми возможно осуществлять страховую защиту[22]. Во-вторых, данное определение не позволяет установить, каким по объему и характеру должно быть изменение материального и (или) социального положения для того, чтобы считать его достаточным для осуществления страхового обеспечения. Наконец, в-третьих, сам термин «социальное положение» не имеет сколько-нибудь четких границ, позволяя оперировать профессиональными, демографическими, культурными и иными критериями[23].

Отмеченные неточности легального определения социального страхового риска могут быть нивелированы, если обратиться к теоретическим исследованиям в области права социального обеспечения[24], где решение этого вопроса в большинстве случаев происходило посредством указания на общие признаки, свойственные социальным страховым рискам:

а) они носят случайный, вероятностный, но при этом статистически определяемый характер;

б) при наступлении имеют нежелательные последствия в отношении здоровья, материального положения нуждающегося или членов его семьи;

в) возникают в силу объективно широкого распространения причин, способствующих появлению нежелательных последствий, и вследствие этого их высокой значимости для личности и общества в целом (временная нетрудоспособность, инвалидность, достижение определенного возраста и др.), что подтверждается их законодательным закреплением;

г) по причине распространенности требуют солидаризации материальных ресурсов для членов всего общества, поскольку иным способом последствия предполагаемых событий не могут быть преодолены или нивелированы.

---

[22] Подробнее об этом см.: гл. XIV, § 3.3.

[23] По данному вопросу см., например: *Федорова М.Ю.* Теоретические проблемы правового регулирования социального страхования. Омск, 2003. С. 22–23.

[24] См., например: *Вигдорчик Н.А.* Теория и практика социального страхования. Вып. 1: Теоретические основы социального страхования. Пг., 1919; *Забелин Л.В.* Теория социального обеспечения. М., 1924; *Энгель И.Ф.* Социальное страхование в буржуазных государствах. М., 1925 и др.

На основе указанных признаков можно определить *социальный страховой риск* как *вероятное (возможное) жизненное обстоятельство, возникающее в силу объективно распространенных причин, значительных для всего общества, и приводящее к нежелательным для конкретного лица или членов его семьи последствиям в отношении имущественного положения, включая затраты на сохранение (восстановление) здоровья.*

Реализация социального страхового риска связывается с наступлением определенных жизненных обстоятельств, именуемых в законодательстве об обязательном социальном страховании *страховым случаем*, с которым связывается возникновение обязанности страхователя и страховщика (ФСС) осуществлять обеспечение в виде замещающих пособий. К числу таких страховых случаев в настоящее время следует относить:

– заболевание или травма нуждающегося лица, связанные с утратой трудоспособности;

– необходимость осуществления ухода за больным членом семьи;

– карантин нуждающегося лица, его детей или недееспособного члена семьи;

– необходимость протезирования нуждающегося лица или направление его в санаторно-курортное учреждение непосредственно после стационарного лечения;

– социальные отпуска[25] (по беременности и родам, при усыновлении (удочерении) малолетнего ребенка, на период ухода за малолетним ребенком).

Говоря о *формальной стороне* основания для назначения замещающих пособий, необходимо иметь в виду, что исторически в советском, а теперь в российском законодательстве об обязательном социальном страховании закреплен единый документ, подтверждающий факт нетрудоспособности и характер обстоятельств, этому послуживших, который не может быть заменен иными документами. Речь идет о *листке нетрудоспособности (больничном листе)*[26], который выдается на территории Российской Федерации лечащими врачами всех медицинских учреждений[27], имеющих лицензию на осуществление экспертизы временной нетрудо-

---

[25] Термин «социальные отпуска» используется как обобщающая категория в отношении разновидностей времени отдыха, закрепленных трудовым, административным и уголовно-исполнительным законодательством, цель которых заключается в освобождении граждан от исполнения трудовых или иных обязанностей, вытекающих из закона, в связи с необходимостью осуществления общественно полезных функций, прежде всего, семейного характера.

[26] См.: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 1 августа 2007 г. № 514 «О порядке выдачи медицинскими организациями листков нетрудоспособности» // Российская газета. 2007. № 258.

[27] Здесь и далее термин «медицинское учреждение» будет использоваться как собирательное понятие, подчеркивающее функциональную характеристику этого субъекта, но не организационно-правовую форму юридического лица.

способности[28] независимо от формы собственности, а также врачами, занимающимися частной практикой вне медицинских организаций, при наличии соответствующей лицензии. В некоторых случаях по решению органа управления здравоохранением субъекта Федерации, согласованному с территориальным отделением ФСС, правом выдавать листки нетрудоспособности наделяется средний медицинский персонал при отсутствии в населенном пункте врача.

Следует подчеркнуть, что листок нетрудоспособности выдается либо в случаях, прямо предусмотренных законом (например, при беременности и родах), либо при обосновании врачом в медицинской карте больного необходимости временного освобождения от работы на основании данных о состоянии здоровья пациента, полученных в результате осмотра.

Листок нетрудоспособности относится к числу документов строгой отчетности, с которыми связывается расходование средств обязательного социального страхования, поэтому к его хранению и обороту предъявляются достаточно жесткие требования. Ответственность за получение, хранение и распределение бланков, а также за учет и отчетность по ним несут руководители и главные бухгалтеры органов здравоохранения и медицинских учреждений. При этом указанные органы и учреждения должны обеспечивать точный количественный учет прихода, наличия и расхода бланков в специальной книгах учета и регистрации распределения бланков листков нетрудоспособности. Бланки документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность в медицинских учреждениях, должны храниться в несгораемых шкафах специальных помещений, опечатываемых в нерабочее время. У работодателей листки нетрудоспособности хранятся в бухгалтерии наравне с денежными документами отдельно от всех других расходных документов.

В зависимости от вида нетрудоспособности (заболевание или травма, беременность и роды, уход за больным членом семьи, карантин и др.) законодательством предусматриваются особенности, связанные со сроками, на которые выдается и продлевается листок нетрудоспособности. В таких случаях на основе данного документа определяется фактический период, на который требуется заместить заработок в пределах максимальных сроков выплаты, установленных законом для каждого вида замещающих пособий.

---

[28] В учреждениях, исполняющих уголовные наказания, листки нетрудоспособности осужденным к лишению свободы и привлекаемым к оплачиваемому труду также могут выдаваться медицинским работником лечебно-профилактического учреждения, находящегося в ведении уголовно-исполнительной системы.

Законодательством также предусмотрены исключения из общего правила относительно формального основания для назначения замещающих пособий. Так, беременные женщины, проходящие государственную правоохранительную или военную службу, предъявляют по месту службы вместо листка нетрудоспособности *медицинскую справку* установленного образца. В отношении замещающего пособия по уходу за ребенком основанием для его назначения является *решение работодателя (нанимателя)* о предоставлении соответствующего социального отпуска по заявлению работника с приложением определенного законодательством перечня документов.

Источник выплаты. По общему правилу источником выплаты замещающих пособий являются средства, сформированные за счет части заработной платы или дохода лица, неполученной им в связи участием в обязательном социальном страховании и представленной в виде страховых взносов, уплачиваемых в ФСС. Не меняет существа дела и преимущественно используемый способ выплаты нуждающимся замещающих пособий самим работодателем в зачет причитающихся с него страховых взносов, направляемых в ФСС, поскольку соответствующие суммы с момента определения объекта обложения и базы для исчисления страховых взносов преобразуются в средства обязательного социального страхования. В таких случаях изменяется только форма отчетности, при этом подтверждением использования указанных средств по назначению является листок нетрудоспособности, который предъявляется работодателем в территориальное отделение ФСС.

Важно подчеркнуть и то, что для замещающих пособий, связанных с утратой заработка вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, предусмотрен особый механизм финансирования. Дело в том, что финансовым источником формирования средств для выплаты указанного вида пособий являются страховые взносы работодателей на социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. При этом работники полностью освобождены от несения соответствующих расходов, поскольку указанные страховые взносы взимаются на основании специальных законодательных актов и полностью относятся на производственные (реализационные) затраты работодателей[29]. Таким способом законода-

[29] Страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний относятся в соответствии с НК РФ *к расходам* на производство и (или) реализацию по налогу на прибыль организаций, по единому сельскохозяйственному налогу и по упрощенной системе налогообложения, которые вычитаются из общей суммы доходов налогоплательщика при определении объекта налогообложения и налоговой базы (ст. 264 НК РФ).

тель обеспечивает своеобразное равновесие между трудом и капиталом: полезный эффект, приносимый использованием рабочей силы работника, выражается в форме прибыли работодателя, опасность же ограничения или утраты трудоспособности у работника в процессе производства закладывается в себестоимость создаваемого (реализуемого) товара или оказываемой услуги.

Указанное различие в способах образования средств в области финансирования замещающих пособий, свойственное и законодательству зарубежных стран, вполне обоснованно, ведь потенциальная возможность повреждения здоровья или причинения смерти непосредственно в рамках трудовой деятельности намного выше, чем в обыденной жизни. Работодатель же как владелец средств производства является ответственной стороной за причинение вреда работнику, вызванного воздействием вредных или опасных производственных факторов. При этом, поскольку риск наступления неблагоприятных для гражданина последствий по объективным причинам не может быть одинаковым в различных сферах производственной деятельности, законодатель устанавливает классы (уровни) профессионального риска, с которыми связывается объем страховых взносов на обязательное социальное страхование, уплачиваемых на территории РФ всеми работодателями.

При определенных условиях источником выплаты замещающих пособий могут также являться средства работодателя. В частности, в соответствии с законодательством *за счет работодателя*[30] оплачиваются первые два дня временной нетрудоспособности, возникшей вследствие заболевания или травмы.

Следует, однако, иметь в виду, что застрахованным, относящимся к категории лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой и добровольно вступившим в правоотношения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности, пособие выплачивается с первого дня временной нетрудоспособности за счет средств бюджета ФСС.

---

[30] Необходимо также учитывать, что в период по 31 декабря 2009 г. в отношении некоторых категорий работников применяется специальный механизм, при котором суммы пособия, не превышающие величину МРОТ за календарный месяц, оплачиваются за счет средств ФСС, а оставшаяся часть пособия выплачивается за счет средств работодателя (см.: Федеральный закон от 31 декабря 2002 г. № 190-ФЗ «Об обеспечении пособиями по обязательному социальному страхованию граждан, работающих в организациях и у индивидуальных предпринимателей, применяющих специальные налоговые режимы, и некоторых других категорий граждан» // СЗ РФ. 2003. № 1. Ст. 5). С 1 января 2010 г. в соответствии с ч. 14 и 16 ст. 37 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ указанные правила изменены.

Как было показано ранее, источником выплаты замещающих пособий в некоторых случаях могут выступать не только средства, сформированные за счет страховых взносов, или средства работодателя, но также бюджетные ассигнования в случаях выплаты пособий военнослужащим и служащим правоохранительной системы.

Порядок исчисления размера. Для всех разновидностей замещающих пособий, учитывая их назначение, предусматривается единый порядок исчисления. Общей величиной, из которой осуществляется исчисление размера пособия, является *средний заработок*, определяемый *за расчетный период*, т.е. за последние 12 месяцев, предшествовавших месяцу, в котором утрачен заработок, а при меньшей продолжительности работы у данного работодателя – за фактически отработанное время. При этом лицам, самостоятельно обеспечивающим себя работой, при их добровольном вступлении в отношения по обязательному социальному страхованию от временной нетрудоспособности или в связи с материнством, пособие исчисляется по указанным правилам, но исходя из *средней суммы доходов*, полученных за предшествующий период, с которых уплачивались страховые взносы в ФСС.

Важно подчеркнуть, что в расчетном периоде, требуемом для определения среднего заработка (дохода), *не учитываются* периоды:

– сохранения заработной платы (кроме периода сохранения среднего заработка беременным женщинам, переведенным в соответствии с медицинским заключением и по их заявлению для выполнения более легкой работы (ст. 254 ТК РФ));

– временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком;

– простоя по вине работодателя или по не зависящим от сторон обстоятельствам;

– неисполнения трудовых обязанностей в связи с проведением забастовки;

– дополнительных оплачиваемых выходных дней для ухода за ребенком-инвалидом (ст. 262 ТК РФ);

– периоды предоставления дней отдыха (отгулов) в связи с работой сверх установленной для работника продолжительности рабочего времени.

Необходимо учитывать, что в случаях, когда замещающие пособия выплачиваются за календарные дни (нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам), при их исчислении используется *средний дневной заработок*, определяемый путем деления суммы среднего заработка (дохода) за расчетный период на количество приходящихся на него календарных дней, за исключением указанных не учитываемых периодов.

Исчисление размеров замещающих пособий, выплачиваемых ежемесячно (пособие по уходу за ребенком), также осуществляется на основе определения среднего заработка за 12-месячный или фактически отработанный расчетный период, однако в этих случаях для такого исчисления достаточно определить размер *среднего месячного заработка.*

Еще один важный момент, на который следует обратить внимание при характеристике порядка исчисления замещающих пособий, связан с установлением государством *максимальных размеров пособий* за календарный месяц соответствующего периода (нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам). Дело в том, что озвученная еще в ленинской страховой рабочей программе идея о полном возмещении утраченного работником заработка во всех случаях утраты трудоспособности в советский период не была реализована на практике в полном объеме. В первых советских законодательных актах в области обеспечения нуждающихся пособиями закреплялись не только максимальные пределы размера пособий, но и право органов управления социальным обеспечением (НКТ РСФСР) в случаях острых промышленно-хозяйственных кризисов в стране сокращать размеры назначаемых пособий[31]. В последующие годы государство также не отказывалось от установления максимального размера пособия, хотя это обстоятельство вуалировалось при помощи закрепления максимальной суммы заработка, из которого исчислялись, в частности, пособия по временной нетрудоспособности[32].

В течение 1990-х гг. максимальными размерами рассматриваемые пособия не ограничивались. Однако с 2002 г. законодатель вновь вернулся к механизму ограничения размера замещающих пособий, что, безусловно, не соответствовало их назначению. Особенно ярко это прослеживалось в отношении пособия по беременности и родам с учетом основания и длительности его выплаты, поскольку размер назначаемых пособий[33] нередко оказывался ниже размера среднего заработка работника. На данное обстоятельство обратил внимание КС РФ, признавший не соответствующими Конституции РФ положения законодательства об ограничении уравнительными максимальными пределами размера пособий по бере-

---

[31] Так, в частности, размер пособия по временной нетрудоспособности в период Гражданской войны не мог превышать размер наивысшей тарифной ставки заработной платы для данной местности (ст. 9, 10 Положения о социальном обеспечении трудящихся (утв. Декретом СНК РСФСР от 30 октября 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906)).

[32] См., например, п. 24 Положения о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию (утв. Постановлением Президиума ВЦСПС от 5 февраля 1955 г.) // Бюллетень ВЦСПС. 1955. № 4.

[33] Например, в 2007 г. размер пособия по временной нетрудоспособности не мог превышать 16 125 рублей, а в 2008 году – 17 250 рублей (без учета районного коэффициента).

менности и родам по причине их несоответствия государственной политике в области улучшения демографической ситуации в стране и повышения рождаемости[34]. При этом федеральному законодателю было предписано устранить указанное несоответствие и обеспечить механизм выплаты пособия по беременности и родам в размере полного фактического заработка[35]. После введения в действие с 1 января 2010 г. законодательства о страховых взносах на обязательное социальное страхование правила о максимальном размере пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам утратят силу.

Кроме этого, нужно заметить, что в отношении пособий по временной нетрудоспособности от *несчастного случая на производстве или профзаболевания* (при заболевании или травме, санаторно-курортном лечении, протезировании) правило об ограничении выплаты максимальным размером *не применяется*, поэтому для пострадавших вследствие указанных причин пособие во всех случаях составляет действительный размер утраченной заработной платы.

Существенным обстоятельством, объединяющим замещающие пособия и влияющим на порядок их исчисления, является зависимость размера этих выплат от длительности *страхового стажа* нуждающихся, под которым понимаются *периоды работы застрахованного лица по трудовому договору, государственной гражданской или муниципальной службы, а также периоды иной деятельности, в течение которой гражданин подлежал обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством*[36].

Страховой стаж пришел на смену непрерывному трудовому стажу, который с 1 января 2007 г. фактически утратил свое юридическое значе-

---

[34] Постановление КС РФ от 22 марта 2007 г. № 4-П «О проверке конституционности части 1 ст. 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год» в связи с жалобой гражданки Т.А. Баныкиной» // СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1742.

[35] Исполнить предписания КС РФ первоначально оказалось затруднительно в силу ограничений, установленных налоговым законодательством. Так, в соответствии со ст. 241 НК РФ были установлены *твердые суммы* отчислений из единого социального налога в ФСС при доходе от 600 тыс. руб. в год и выше, что не позволяло для всех застрахованных обеспечить адекватность размера пособия тому заработку, с которого уплачивались страховые взносы. В противном случае лицо получило бы пособие в большем размере, чем уплатило вносов на обязательное социальное страхование. По этой причине законодатель ограничился только повышением максимального размера пособия по беременности и родам, исходя из имеющейся схемы налогообложения.

[36] Ст. 16 Закона об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

ние[37]. Вместе с тем, несмотря на некоторые отличия в порядке исчисления, страховой стаж выполняет аналогичную непрерывному трудовому стажу функцию: от его продолжительности зависит *только определение размера* пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам, *но не право* на обращение за ними. Исходя из этого, следует подчеркнуть, что страховой стаж в определенной степени отражает объем участия лица в формировании средств системы обязательного социального страхования и позволяет обеспечить адекватность при обеспечении замещающими пособиями, а применительно к пособиям по временной нетрудоспособности – дифференциацию их размера. Эта зависимость будет показана при рассмотрении отдельных разновидностей замещающих пособий. Однако нужно иметь в виду, что страховой стаж в настоящее время не применяется для пособий на период отпуска по уходу за ребенком. Это обстоятельство, тем не менее, не исключает в дальнейшем изменения позиции законодателя в этом отношении.

Порядок назначения и выплаты. Для замещающих пособий предусматривается единый порядок назначения и выплаты. По общему правилу замещающие пособия назначаются работодателем в течение 10 календарных дней со дня предъявления листка нетрудоспособности (медицинской справки), который приравнивается к заявлению, а в отношении пособия по уходу за ребенком – со дня подачи заявления с приложением установленного законодательством перечня документов. Выплата производится в ближайший после назначения пособий день, предусмотренный для выплаты заработной платы, единовременно или ежемесячно в зависимости от характеристики пособия. При этом применительно к пособиям по беременности и родам и по временной нетрудоспособности в случаях, когда работник работает у нескольких работодателей по совместительству, пособия назначаются и выплачиваются каждым работодателем отдельно. В исключительных случаях, установленных законодательством, некоторые разновидности пособий по временной нетрудоспособности также могут выплачиваться территориальным органом ФСС[38].

Важно подчеркнуть, что законодательством установлен *6-месячный срок для обращения* за рассматриваемыми пособиями, соответственно, со дня:

---

[37] Тем не менее законодатель установил, что в случае, когда длительность непрерывного трудового стажа, исчисленного в соответствии с нормами ранее действовавшего законодательства, окажется больше длительности страхового стажа, то при назначении пособий применяется непрерывный трудовой стаж (ст. 19 Закона об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством).

[38] См. ч. 2 и 3 ст. 13 Закона об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

а) устранения обстоятельств, повлекших нетрудоспособность;

б) окончания отпуска по беременности и родам;

в) вступления в силу судебного решения об усыновлении (удочерении);

г) окончания отпуска по уходу за ребенком.

По истечении указанного периода право на их получение по общему правилу утрачивается, за исключением пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам, для которых пропущенный по уважительным причинам 6-месячный срок для обращения может быть восстановлен. К числу уважительных причин относятся[39]:

– непреодолимая сила (землетрясение, ураган, наводнение, пожар и др.);

– длительная временная нетрудоспособность застрахованного лица вследствие заболевания или травмы продолжительностью более 6 месяцев;

– переезд на место жительства в другой населенный пункт, смена места пребывания;

– вынужденный прогул при незаконном увольнении или отстранении от работы;

– повреждение здоровья или смерть близкого родственника;

– иные причины, признанные уважительными в судебном порядке.

Решение об отнесении конкретной причины пропуска 6-месячного срока к числу уважительных, а также о назначении или об отказе в назначении пособий принимает территориальный орган ФСС, выводы которого могут быть обжалованы в судебном порядке. Однако возможностью восстановить пропущенный срок для обращения за этими выплатами в настоящее время обладают только нуждающиеся, которые претендуют на замещающие пособия по временной нетрудоспособности и по беременности и родам. В этой связи было бы целесообразным установить в законодательстве аналогичные правила в отношении пособия на период отпуска по уходу за ребенком.

Назначенное, но не полученное застрахованным лицом своевременно пособие по временной нетрудоспособности или по беременности и родам выплачивается за все прошлое время, но не более чем за три года, предшествующих обращению за ним. При этом пособие, не полученное застрахованным лицом полностью или частично по вине работодателя или территориального органа ФСС, выплачивается за все прошлое время без ограничения каким-либо сроком. Нужно, однако, подчеркнуть, что на другие замещающие пособия правило об ограничении срока выплаты не распространяется.

---

[39] См.: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31 января 2007 г. № 74 «Об утверждении перечня уважительных причин пропуска срока обращения за пособием по временной нетрудоспособности, по беременности и родам» // Российская газета. 2007. № 52.

Начисленные суммы замещающих пособий, не полученные в связи со смертью застрахованного лица, выплачиваются правопреемникам в порядке наследования, установленном гражданским законодательством (ст. 1183 ГК РФ).

2.2. Пособия по временной нетрудоспособности

2.2.1. Понятие и причины временной нетрудоспособности

В литературе по трудовому праву и праву социального обеспечения *трудоспособность* традиционно рассматривается как индивидуальное свойство и качество человека, проявление его высшей нервной деятельности в условиях социальной среды, обусловленное физической и психической способностью к труду[40]. Трудоспособность лица характеризует фактическую возможность его участия в трудовой или иной приносящей доход деятельности посредством имеющихся у него личных свойств производить товары, оказывать услуги, осуществлять профессиональную работу определенного объема и качества.

Однако в течение жизни человека могут возникать ситуации, которые приводят к ограничению или утрате фактической способности к труду, а в некоторых случаях – невозможности осуществлять трудовую или иную приносящую доход деятельность в связи с внешними по отношению к ним обстоятельствами. Поскольку труд является в большинстве случаев основным условием обеспечения существования человека, указанное обстоятельство относится к категории значительных нарушений нормальной жизнедеятельности человека, а в теории права социального обеспечения рассматривается как один из юридических фактов для признания лица нуждающимся.

Признание временной нетрудоспособности юридическим фактом в сложном составе, порождающем правоотношение по обеспечению пособиями, предполагает осуществление определенной в законодательстве процедуры ее установления. Данная процедура является разновидностью медицинской экспертизы, основная цель которой заключается в *оценке состояния здоровья пациента, качества и эффективности проводимого обследования и лечения, возможности осуществлять трудовую (профес-*

[40] См., например: *Бегичев Б.К.* Трудовая правоспособность советских граждан. М.: Юрид. лит., 1972. С. 162–163; *Социальное* страхование в СССР / Под ред. К.С. Батыгина. М.: Профиздат, 1973. С. 100–104.

сиональную) деятельность, а также в определении степени и сроков временной утраты трудоспособности.

Экспертиза временной нетрудоспособности осуществляется лечащими врачами медицинских организаций независимо от их уровня, профиля, ведомственной принадлежности и формы собственности при наличии лицензии на данный вид медицинской деятельности. В ходе экспертизы лечащим врачом определяются признаки временной утраты трудоспособности на основе оценки состояния здоровья, характера и условий труда, социальных факторов, формулируется диагноз заболевания и степень функциональных нарушений органов, наличие осложнений и степень их тяжести, определяются ориентировочные сроки нетрудоспособности с учетом индивидуальных особенностей течения болезни, а также проводятся другие необходимые мероприятия.

Необходимо подчеркнуть, что нетрудоспособность как основание обеспечения рассматриваемой группой пособий трактуется в законодательстве достаточно широко и предполагает временную невозможность осуществления работником своей обычной работы при определенных обстоятельствах. Во-первых, речь идет о *временной нетрудоспособности в узком смысле*, т.е. о временном ограничении собственной способности лица к осуществлению трудовой деятельности по медико-биологическим показателям (вследствие заболевания или травмы), которая восстанавливается в относительно определенный срок, как правило, под воздействием соответствующего лечения. В отечественном законодательстве принято дифференцировать условия обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности в зависимости от ее причин, среди которых принято выделять: а) *общее заболевание*; б) *профессиональное заболевание*; в) *трудовое увечье*; г) *бытовую травму*.

Разграничение заболевания и увечья (травмы) как причин временной нетрудоспособности достаточно условно, поскольку в некоторых случаях их последствия могут быть довольно схожи. Тем не менее их нередко различают *по характеру повреждения здоровья* и *времени воздействия на организм*. В этом смысле к увечьям (травмам) следует относить повреждение здоровья, которое:

а) возникло вследствие внезапного и (или) кратковременного воздействия внешней силы на организм человека;

б) связанно с нарушением целостности тканей и органов.

При этом необходимо иметь в виду, что указанные характеристики повреждения здоровья, возникшие в связи с исполнением трудовых (служебных) обязанностей вследствие несчастного случая на производст-

ве[41], относятся к категории «трудовое увечье», а приобретенные в силу иных причин рассматриваются в качестве «бытовой травмы»[42].

Иные варианты повреждения здоровья, не отвечающие указанным признакам, относятся к числу *заболеваний*. В свою очередь, разграничивая общее и профессиональное заболевания, необходимо иметь в виду, что к числу профессиональных относятся только такие заболевания, которые свойственны работам, связанным с вредными веществами и (или) опасными производственными факторами, и нормативно определены в качестве таковых в специальном перечне[43]. Таким образом, путем исключения можно установить, что заболевание, не относящееся в соответствии с утвержденными перечнями к числу профессиональных, является общим заболеванием.

Между тем содержание категории «общее заболевание» иногда охватывает особые причины расстройства здоровья, которые определяют специальный статус нуждающихся при обеспечении некоторыми разновидностями пособий по временной нетрудоспособности. К таким причинам относятся:

– поствакцинальное осложнение;

– ВИЧ-инфекция;

– радиационное воздействие вследствие техногенных аварий и катастроф;

– карантин[44] нуждающегося в связи с бактерионосительством или вследствие контакта с бактерионосителем.

В законодательстве выделяются и другие обстоятельства, когда нуждающийся при сохранении собственной трудоспособности при определенных условиях освобождается от работы, в частности, при уходе за больным членом семьи, в том числе в случае карантина. Такие случаи следует относить к временной нетрудоспособности, *презюмируемой законом*, поскольку она не связана с расстройством здоровья самого нуждающегося, а вызвана внешними по отношению к нему обстоятельствами.

Таким образом, временную нетрудоспособность можно рассматривать в узком и широком смысле. В узком смысле под ней понимается невозможность осуществления нуждающимся трудовой или иной приносящей

---

[41] См. ст. 227 Трудового кодекса РФ.

[42] В настоящее время в законодательстве термин «бытовая травма» не имеет самостоятельного юридического значения и охватывается понятием «общее заболевание».

[43] См.: Приложение 5 «Список профессиональных заболеваний» к Приказу Минздравмедпрома РФ от 14 марта 1996 г. № 90 «О порядке проведения предварительных и периодических медицинских осмотров работников и медицинских регламентах допуска к профессии» // Здравоохранение. 1996. № 11.

[44] Подробнее о понятии карантина см. раздел настоящей работы «Пособия при карантине и при протезировании по медицинским показаниям».

доход деятельности вследствие временного расстройства его здоровья, вызванного общим или профессиональным заболеванием либо трудовым увечьем (травмой). В широком смысле под временной нетрудоспособностью следует понимать любые случаи временной невозможности осуществления нуждающимся трудовой или иной приносящей доход деятельности вследствие обстоятельств, признаваемых законодательством уважительными.

Итак, при обеспечении замещающими пособиями рассматриваемой группы временная нетрудоспособность представляет собой достаточно емкое понятие, объединяющее различные обстоятельства, приводящие к утрате заработка нуждающимся лицом. С учетом этого пособиями по временной нетрудоспособности следует называть *денежные выплаты алиментарного характера, назначаемые застрахованным лицам для временного замещения заработка (дохода) на период невозможности осуществления трудовой или иной приносящей доход деятельности по обстоятельствам, признаваемым законом уважительными, размер которых, как правило, зависит от длительности страхового стажа либо причины нетрудоспособности.*

2.2.2. Пособие при заболевании или травме, связанных с утратой трудоспособности

Пособие при заболевании или травме выплачивается с первого дня нетрудоспособности до ее восстановления либо установления инвалидности, а фактическая продолжительность выплаты, как правило, определяется периодом, на которой выдается листок нетрудоспособности. По общему правилу листок нетрудоспособности выдается *в день установления нетрудоспособности* (за прошедшие с начала нетрудоспособности дни листок не выдается)[45] на срок, который определяется и продлевается лечащим врачом единолично (но не далее 30 календарных дней) с учетом прогноза, клинического течения болезни, характера и степени тяжести заболевания или травмы, а также вида и эффективности лечения. Если же динамика заболевания предполагает продолжение нетрудоспособности за пределами указанного срока, то решение вопроса о дальнейшем продлении принимает врачебная комиссия, назначаемая руководителем медицинской организации.

[45] В исключительных случаях *по решению врачебной комиссии* медицинской организации листок нетрудоспособности может быть выдан за прошедшие дни.

При благоприятном клиническом и трудовом прогнозе, предполагающем восстановление трудоспособности, врачебная комиссия может выдать листок нетрудоспособности на срок до 10 месяцев, а в отношении некоторых травм и заболеваний (туберкулез, последствия реконструктивных операций) до 12 месяцев с периодическим (каждые 30 календарных дней) продлением по решению данной комиссии.

Для отдельных категорий нуждающихся длительность выплаты данного пособия ограничивается непосредственно законодательством:

Длительность выплаты пособия	Категория нуждающихся
За 4 месяца подряд либо не более 5 месяцев в суммарном исчислении в календарном году	Работающие инвалиды, имеющие ограничение способности к трудовой деятельности (кроме случаев заболевания туберкулезом, когда применяются общие правила по длительности выплаты)
За 75 календарных дней в суммарном исчислении	Работники, заключившие срочный трудовой договор (служебный контракт) до 6 месяцев. Работники, у которых нетрудоспособность возникла в период с момента заключения трудового договора до дня его аннулирования, со дня, с которого они должны были приступить к работе

Следует учитывать, что современной медициной практически выработаны методики лечения, при помощи которых стало возможным установить ориентировочные сроки[46] продолжительности отдельных видов заболеваний и последствий травм, по истечении которых, как правило, происходит выздоровление либо появляются основания для направления лица на медико-социальную экспертизу в целях установления факта и степени стойкой утраты трудоспособности (инвалидности). Однако поскольку данные сроки являются примерными, в некоторых случаях связанных с индивидуальными особенностями организма нуждающегося, продолжительность расстройства здоровья и соответственно временной нетрудоспособности, очевидно, может выходить за установленные временные границы.

Ориентировочные сроки временной нетрудоспособности, таким образом, выполняют двоякую функцию. С одной стороны, они в определен-

[46] См.: Письмо ФСС от 1 сентября 2000 г. № 02-18/10-5766 «Об ориентировочных сроках временной нетрудоспособности при наиболее распространенных заболеваниях» (утв. Минздравом РФ 21.08.2000 г. № 2510/9362-34 и ФСС 21.08.2000 № 02-08/10-1977П) // Здравоохранение. 2001. № 4–7. Наиболее распространенные заболевания и последствия травм определены с учетом Международной статистической классификации болезней и проблем, связанных со здоровьем (МКБ), и данных Госкомстата РФ.

ном смысле представляют собой элемент стандарта оказания медицинских услуг в отношении отдельных видов расстройства здоровья, который должен обеспечивать условия для наиболее оперативного восстановления трудоспособности нуждающегося и возвращения его к работе. С другой стороны, данные сроки являются своеобразным механизмом, препятствующим иждивенчеству, т.е. нахождению недобросовестных лиц неопределенно длительный период на обеспечении за счет общественных средств.

Особое значение при характеристике данного вида пособий по временной нетрудоспособности имеет анализ не столько самого факта расстройства здоровья и его медико-биологические последствия[47], сколько *предшествовавших ему обстоятельств* перед наступлением нетрудоспособности. По существу, характер причины нетрудоспособности порождает различие юридических последствий применительно к *размеру* пособия.

Для определения *размера пособия* значима, прежде всего, квалификация заболевания или травмы с точки зрения их связи с исполнением лицом трудовых (служебных) обязанностей в рамках производственной (хозяйственной) деятельности работодателя (нанимателя). Наличие такой связи означает признание нетрудоспособности, возникшей вследствие *трудового увечья* или *профессионального заболевания*[48], а ее отсутствие переводит соответствующие случаи расстройства здоровья в разряд *общего заболевания*. Указанная градация причин утраты трудоспособности, традиционная для отечественного права социального обеспечения, подчеркивает различие в степени опасности для лица условий и обстоятельств, в которых возможно получить заболевание или травму. Предполагается, что риск повреждения здоровья и утраты трудоспособности тем выше, чем непосредственнее работник при исполнении свои трудовых обязанностей сталкивается с вредными и опасными веществами, производственными факторами, средствами производства и источниками повышенной опасности, принадлежащими работодателю, с которыми в обычных бытовых условиях он преимущественно не сталкивается. По-

---

[47] Между тем не следует оставлять без внимания и медицинские аспекты анализа заболеваний и травм (установление этиологии, прогноз течения болезни, назначение лечения и т.п.), которые в отдельных случаях также имеют определенные юридические последствия, в частности в отношении квалификации специфической причины заболевания (например, радиационное воздействие), степени утраты профессиональной трудоспособности либо установлении перечня реабилитационных мероприятий.

[48] В рамках института обеспечения замещающими пособиями категории «трудовое увечье» и «профессиональное заболевание» будут использоваться как тождественные, поскольку не различаются по правовым последствиям, хотя фактические причины их получения, очевидно, отличны друг от друга.

скольку наемный работник, попадая под управление и дисциплинарную власть работодателя (нанимателя) и действуя в его интересах, ограничен в свободе поведения и усмотрения, то и опасность получения травмы или заболевания в большей степени возникает именно в период осуществления трудовых (служебных) обязанностей. При этом именно работодатель, как сторона, привлекающая рабочую силу, производящая и реализующая за счет этого товары и услуги, является ответственным за возникновение любого риска, происшедшего в рамках его производственной деятельности.

Основываясь на этом положении, в законодательстве закреплены разные механизмы замещения заработка. Нуждающимся, утратившим трудоспособность вследствие *трудового увечья* или *профессионального заболевания*, пособие выплачивается в размере *100% среднего заработка* за весь период временной нетрудоспособности до выздоровления или до установления инвалидности. Если же трудоспособность была утрачена вследствие *общего заболевания*, то размер пособия зависит от *длительности страхового стажа*:

Длительность страхового стажа	Относительный размер пособия
Свыше 8 лет	100% среднего заработка
От 5 лет до 8 лет	80% среднего заработка
От 6 месяцев до 5 лет	60% среднего заработка
Менее 6 месяцев при трудоустройстве впервые	Не более минимального размера оплаты труда за полный календарный месяц (с увеличением на районный коэффициент, если он предусмотрен для данной местности)

2.2.3. Пособие по уходу за больным членом семьи

В рамках обеспечения данным видом пособия правовое значение приобретает не только факт утраты заработной платы (дохода) в связи с необходимостью ухода за членом семьи, но и некоторые другие обстоятельства. Во-первых, нужно иметь в виду, что членом семьи признается субъект, индивидуализированный на основе семейно-правовых связей, как правило, *по принципу родства*: ребенок, супруг, родитель, бабушка или дедушка и т.д. Во-вторых, осуществление ухода будет рассматриваться как обоснованное при совокупности следующих условий:

– невозможно проведение стационарного лечения;

– отсутствие ухода грозит опасностью для жизни и здоровья лица;

– среди членов семьи нет других лиц, кроме застрахованного, которые могли бы ухаживать за больным.

В-третьих, период, на который предоставляется данное пособие, дифференцируется в зависимости от возраста члена семьи, что подчеркивает различие способности людей разного возраста к преодолению трудной жизненной ситуации.

Исходя из возрастной характеристики члена семьи, за которым осуществляется уход, данное пособие имеет две разновидности:

а) пособие по уходу за больным ребенком;

б) пособие по уходу за другим больным членом семьи.

Субъектом-получателем пособия по уходу за больным ребенком может быть один из родителей (опекун), относящийся к числу застрахованных. Продолжительность и максимальные сроки выплаты пособия по уходу за больным ребенком также различаются и связываются, во-первых, с его возрастом, а во-вторых, с наличием у ребенка специального правового статуса или наличия отдельных видов заболеваний.

Общим критерием при определении продолжительности выплаты пособия является возраст, в соответствии с которым законодатель разделяет детей на две группы:

– дети в возрасте до 7 лет;

– дети в возрасте от 7 лет до 15 лет.

По общему правилу пособие по уходу за больным ребенком в возрасте до 7 лет выдается за весь период амбулаторного или стационарного лечения, но не более чем за 60 календарных дней в календарном году в суммарном исчислении.

Пособие по уходу за детьми в возрасте от 7 до 15 лет выдается за весь период амбулаторного или стационарного лечения, но не более чем за 45 календарных дней в календарном году.

Дополнительным критерием при определении продолжительности выплаты пособия является *специальный статус* ребенка и отнесение его к одной из следующих категорий детей, не достигших 15-летнего возраста:

– детей до 7 лет, имеющих заболевания по специальному перечню[49];

– детей-инвалидов;

– детей, получивших поствакцинальные осложнения;

– детей, имеющих злокачественные новообразования[50];

---

[49] Приказ Минздравсоцразвития РФ от 20 февраля 2008 г. № 84н «Об утверждении перечня заболеваний ребенка в возрасте до 7 лет, при возникновении которых выплата пособия по временной нетрудоспособности за период ухода за ребенком осуществляется не более чем за 90 календарных дней в году по всем случаям ухода за этим ребенком в связи с указанными заболеваниями» // Российская газета. 2008. № 56.

[50] В данном случае следует отметить коллизию норм закона в части длительности выплаты пособия по уходу за больным ребенком в возрасте до 7 лет, имеющего заболевание по специальному перечню, и по уходу за ребенком до 15 лет, имеющим злокачественные новооб-

– детей, являющихся ВИЧ-инфицированными.

Когда речь идет о специальном статусе ребенка, пособие выплачивается за весь период амбулаторного или стационарного лечения, однако в зависимости от принадлежности к той или иной категории различаются сроки выплаты пособия:

Категории детей, за которыми осуществляется уход	Длительность выплаты пособия
Ребенок до 7 лет, имеющий заболевание по специальному перечню	90 календарных дней в календарном году по всем случаям ухода
Ребенок-инвалид	120 календарных дней в календарном году по всем случаям ухода
Ребенок, получивший поствакцинальное осложнение. Ребенок, имеющий злокачественное новообразование. Ребенок, являющийся ВИЧ-инфицированным	За весь период амбулаторного или стационарного лечения без ограничения предельными сроками

Продолжительность выплаты пособия по уходу за *другим больным членом семьи*, учитывая различие в возрастных характеристиках, существенно меньше по сравнению периодом ухода за больным ребенком. По общему правилу пособие по уходу за больным членом семьи выплачивается не более чем за 7 календарных дней по каждому случаю ухода и не более 30 календарных дней в суммарном исчислении в календарном году. При этом необходимо учитывать, что пособие назначается *только при амбулаторно-поликлиническом лечении* больного члена семьи от 15 лет и старше, но не выплачивается в случае получения им лечения в стационаре.

Специальным основанием для получения рассматриваемого вида пособия является период ухода за ребенком, не достигшим 7 лет и посещающим дошкольное образовательное учреждение, а также иным членом семьи, признанным недееспособным в установленном законодательством

разования. Проблема заключается в том, что в обоих случаях возможно наличие у ребенка злокачественных новообразований. Однако, как видно, в одном случае при осуществлении ухода за ребенком до 7 лет длительность выплаты пособия ограничена 90 календарными днями по всем случаям ухода, а для другой группы детей в возрасте до 15 лет длительность выплаты пособия предельными сроками не ограничена. В данной ситуации нужно учитывать, что норма (пп. 5 п. 5 ст. 6 Закона), введенная в законодательстве относительно специального статуса детей, страдающих злокачественными новообразованиями, отражает новую позицию законодателя по отношению к указанной категории. Поэтому в соответствующих случаях ухода за детьми до 15 лет, страдающих злокачественными новообразованиями, следует применять более поздние нормы. Следовательно, по нашему мнению, по отношению к лицам, осуществляющим уход за этой категорией детей, предельные сроки выплаты пособия не должны применятся.

порядке, *при их карантине*. В этом случае пособие по уходу выплачивается лицу, осуществляющему уход за ним, *в течение всего периода карантина*, определяемого нормативными сроками в порядке, установленном законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Размер пособия варьируется в зависимости от характера условий получения медицинских услуг (амбулаторные или стационарные), а также от возрастной категории, к которой относится член семьи:

Категория члена семьи и условия труда	Порядок определения размера пособия
При лечении ребенка в возрасте до 15 лет в амбулаторных условиях	За первые 10 календарных дней размер определяется, исходя из длительности страхового стажа застрахованного лица, а за последующие дни – в размере 50% среднего заработка
При лечении ребенка в возрасте до 15 лет в стационарных условиях с совместным пребыванием в медицинском учреждении	Исходя из длительности страхового стажа застрахованного лица
При осуществлении ухода за другим больным членом семьи, а также при осуществлении ухода в связи с карантином за ребенком до 7 лет или недееспособным членом семьи	Исходя из длительности страхового стажа застрахованного лица

2.2.4. Пособие при санаторно-курортном лечении

В соответствии с ранее действовавшим законодательством пособие при санаторно-курортном лечении выдавалось во всех случаях, когда основного и дополнительных отпусков работника было недостаточно для восстановления его здоровья. Листок нетрудоспособности в таких случаях выдавался на число календарных дней, превышающее продолжительность основного и дополнительного отпуска работника, включая время проезда к месту лечения и обратно.

В настоящее время пособие в связи с санаторно-курортным лечением выплачивается только тем нуждающимся, которые направлены для получения дополнительного лечения за счет средств социального страхования в санаторно-курортные учреждения, находящиеся на территории Российской Федерации, *непосредственно после стационарного лечения*. При этом по общему правилу данное пособие выплачивается за весь период санаторно-курортного лечения (без учета времени проезда), но не может превышать 24 календарных дня.

Однако в некоторых случаях пособие выплачивается за весь период пребывания в санаторно-курортном учреждении без ограничения максимальными сроками, включая время проезда туда и обратно. Речь идет о

пострадавших вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, а также о больных туберкулезом при лечении их непосредственно в противотуберкулезном санатории либо санаторно-курортном лечении после стационарного лечения в противотуберкулезном диспансере.

Для инвалидов войны в соответствии с Законом о ветеранах также предусматривается право на получение данного пособия за весь период, превышающий суммарную продолжительность основного и дополнительного отпусков. Более того, инвалиды I группы (III степени ограничения трудоспособности) и дети-инвалиды имеют право на получение второй путевки на санаторно-курортное лечение (включая оплату проезда) *для сопровождающих их лиц*, что предполагает выдачу сопровождающим листка нетрудоспособности на соответствующий период.

Между тем изменения в законодательстве в определенной степени ограничили права на рассматриваемое пособие отдельных категорий граждан, которые определены специальными нормативными правыми актами (инвалиды, дети-инвалиды, инвалиды вследствие радиационного воздействия, лица, перенесшие лучевую болезнь, участники ликвидации катастрофы на Чернобыльской АЭС и аварии на ПО «Маяк», инвалиды войны и некоторые другие). В настоящее время на них распространяется общее условие о направлении в санаторно-курортное учреждение непосредственно после стационарного лечения, однако прежде за ними сохранялось право на данное пособие независимо от того, когда и по какой причине они решили посетить санаторно-курортное учреждение.

К сожалению, эти специальные правила (хотя это касается не только пособия по санаторно-курортному лечению, но и других пособий по временной нетрудоспособности) не нашли отражения ни в Законе об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, ни в подзаконных нормативных правовых актах, принятых в его развитие. При этом законодатель без достаточных оснований установил, что все иные законодательные акты применяются в части, не противоречащей указанному Закону (ч. 2 ст. 19), не приняв во внимание широко известный в правовой теории коллизионный принцип, согласно которому *общий акт* (несмотря на более позднее время принятия) *не может отменить или ограничить действие специального акта*[51]. Тем не менее на практике возобладала именно формально-юридическая позиция, вытекающая из положений ч. 2 ст. 19 Закона об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, согласно которой применению будут

[51] Подробнее о преодолении коллизии общих и специальных норм см.: *Агашев Д.В.* Коллизионные проблемы в праве социального обеспечения России. Томск: НТЛ, 2005. С. 251–255.

подлежать нормы этого, а не специальных законов. В частности, правоприменительная практика связывает право на получение пособия в размере 100% заработка с датой приобретения гражданами специального статуса. Если он был приобретен до 1 января 2007 г. (т.е. до вступления в силу указанного Закона), то за ними сохраняется право на получение пособия по ранее установленным нормам. Всем же, кто получил соответствующий статус позднее, пособие должно назначаться по общим правилам с учетом длительности страхового стажа[52].

Размер пособия при санаторно-курортном лечении определяется по общим правилам в зависимости от длительности страхового стажа застрахованного лица.

2.2.5. Пособия при карантине и при протезировании по медицинским показаниям

Прежде чем обратиться к анализу пособия при карантине, необходимо уточнить фактическую сторону основания для его назначения, т.е. само понятие карантина. В самом общем смысле в рамках системы охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения *карантин* рассматривается как совокупность ограничительных мероприятий, направленных на предотвращение распространения инфекционных заболеваний, возникновения эпидемий и предусматривающих особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных[53]. Применительно к обеспечению рассматриваемым пособием карантин в узком значении можно определить как *не связанную с ответственностью меру административного принуждения в форме личных и организационных ограничений, применяемых к лицу, вследствие контакта с инфекционными больными либо выявления у него бактерионосительства.*

В случаях карантина застрахованное лицо, даже не имея внешних признаков расстройства здоровья, подлежит отстранению от работы (ст. 76 ТК РФ). Основанием для временного отстранения от работы вследствие карантина является постановление главного государственного санитарного врача (его заместителя) в субъекте Федерации в случае вы-

---

[52] См., например: Письмо ФСС от 13 марта 2007 г. № 02-13/07-1790 «О порядке выплаты пособия по временной нетрудоспособности гражданам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» // Экономика и жизнь. 2007. № 14.

[53] Ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

явления инфекционного заболевания (гельминтоза), включенного в определенный на федеральном уровне перечень заболеваний, в связи с возникновением и распространением которых вводится карантин. При этом листок нетрудоспособности выдается врачом-инфекционистом, а при его отсутствии лечащим врачом медицинской организации на основании справки врача-эпидемиолога на весь период изоляции в соответствии с нормативными сроками, определяемыми в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Таким образом, отличие данного пособия от пособия в связи с заболеванием или травмой заключается в том, что продолжительность выплаты при карантине определяется периодом, установленным уполномоченными должностными лицами, и в некоторых случаях не связанным с фактическим возникновением и развитием инфекционного заболевания у застрахованного лица.

Пособие при протезировании назначается только при условии его осуществления в *стационарном специализированном протезно-ортопедическом учреждении*. Гражданам, протезирующимся в амбулаторно-поликлинических условиях, такое пособие не выплачивается. Данная выплата осуществляется за весь период освобождения от работы по указанной причине, за период пребывания в стационаре, включая время проезда к месту лечения и обратно. При этом листок нетрудоспособности выдается медицинской организацией, установившей медицинские показания к протезированию и направившей гражданина для его осуществления, а продлевается медицинским работником стационарного специализированного протезно-ортопедического учреждения.

Размер пособий при карантине и при протезировании определяется по общим правилам в зависимости от длительности страхового стажа застрахованного лица.

2.2.6. Основания для снижения размера, ограничения периода выплаты и отказа в назначении пособий по временной нетрудоспособности

При назначении пособий по временной нетрудоспособности в отдельных случаях приобретает значение зависимость между *поведением лица* и *размером причитающейся ему выплаты*, что оказывает влияние как на *размер пособий*, так и *на само право* на их получение. Так, размер пособия по временной нетрудоспособности *снижается* и не может превышать минимального размера оплаты труда за календарный месяц в следующих случаях:

1. *Нарушение застрахованным лицом без уважительных причин в период временной нетрудоспособности режима, предписанного лечащим врачом.* В ходе осмотра, а затем при лечении пациента лечащий врач с учетом имеющихся знаний и медицинских методик определяет наиболее целесообразный с точки зрения скорейшего восстановления трудоспособности режим лечения. В этой связи законодателем предусмотрена данная предупредительная мера, когда при нарушении режима без уважительных причин презюмируется заинтересованность застрахованного лица в продлении состояния нетрудоспособности, а следовательно, и неоснователыном увеличении периода получения пособия. При установлении факта нарушения режима без уважительных причин лечащий врач делает отметку об этом в листке нетрудоспособности с указанием соответствующей даты, с которой пособие будет исчисляться в пониженном размере на весь период до «закрытия» листка нетрудоспособности.

2. *Неявка застрахованного лица без уважительных причин в назначенный срок на врачебный осмотр или на проведение медико-социальной экспертизы.* По существующим правилам размер пособия подлежит уменьшению со дня неявки на осмотр или экспертизу без уважительных причин, причем данные правила распространяются также на случаи уменьшения размера пособий по временной нетрудоспособности и для лиц, пострадавших от трудового увечья или профзаболевания. Как и в случае нарушения режима, при неявке на осмотр или на экспертизу лечащий врач делает соответствующую отметку в листке нетрудоспособности с указанием даты нарушения.

Тем не менее как в случае нарушения режима, так и при неявке на осмотр или экспертизу необходимо иметь в виду, что законодательство не содержит перечня ситуаций или состояний лица, которые могут быть отнесены к уважительным причинам, а стало быть, вопрос об отнесении того или иного обстоятельства к числу уважительных будет решаться в каждом конкретном случае. При несогласии лица с трактовкой обстоятельства со стороны лечащего врача как неуважительного при нарушении застрахованным режима или неявки на осмотр (освидетельствование) такой спор должен решаться в судебном порядке.

3. *Заболевания или травмы, наступившие вследствие алкогольного, наркотического, токсического опьянения или действий, связанных с таким опьянением.* В соответствии с законодательством пособие при указанном нарушении должно выплачиваться в пониженном размере *за весь период нетрудоспособности.* Однако в отношении данного основания для снижения размера пособия необходимо сделать уточнение. Дело в том, что установление причинно-следственной связи между алкоголь-

ным, наркотическим, токсическим опьянением и имеющимися заболеванием или травмой может быть обеспечено только на основании заключения специализированной (наркологической, токсикологической) экспертизы, данного с соблюдением установленной законодательством процедуры, либо путем проведения расследования уполномоченными на это органами[54]. Таким образом, врач медицинской организации, имеющий право на осуществление только экспертизы временной нетрудоспособности, не имеет оснований делать какие-либо выводы о связи заболевания или травмы с состоянием алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и, следовательно, вносить соответствующие записи в листок нетрудоспособности[55]. В равной степени, как представляется, не имеют такого права и органы страховщика (ФСС) при осуществлении проверки страхователей (работодателей) на предмет обоснованности расходов на обязательное социальное страхование от временной нетрудоспособности.

В некоторых случаях в соответствии с законодательством пособия по временной нетрудоспособности *не назначаются*, в частности:

– за период освобождения работника от работы с полным или частичным сохранением заработной платы или без оплаты (кроме случаев утраты трудоспособности работником вследствие заболевания или травмы в период ежегодного оплачиваемого отпуска);

– за период отстранения от работы, если за этот период не начисляется заработная плата (кроме отстранения от работы вследствие карантина)[56];

– за период заключения под стражу или административного ареста;

– за период проведения судебно-медицинской экспертизы.

Причина нетрудоспособности и характер поведения лица влияет не только на размер пособия, но и на само *право на его получение*. В частности, в случае установления судом факта травмы или заболевания, наступивших вследствие умышленного причинения лицом вреда своему здоровью или попытки самоубийства, или совершения умышленного преступления, работодатель или территориальное отделение ФСС вправе

---

[54] В данном случае речь идет о расследовании в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным, административным, а также трудовым законодательством в части расследования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

[55] См. Решение Верховного Суда РФ от 27 марта 2002 г. № ГКПИ02-311.

[56] В данном случае имеет место несогласованность норм ст. 6 и 9 Закона об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, поскольку в соответствии со ст. 6 Закона пособие в связи с карантином назначается на весь период отстранения от работы по этой причине. Поэтому, надо полагать, к случаям, указанным в ст. 9, не следует относить отстранение от работы в связи с карантином.

отказать в назначении соответствующего пособия[57]. Применительно к нетрудоспособности, возникшей вследствие совершения умышленного уголовно наказуемого деяния рассматриваемые нормативные положения представляются достаточно обоснованными, ведь в ходе расследования причина нетрудоспособности, в том числе при помощи экспертов, как правило, устанавливается с большой точностью. Однако в случае, когда речь идет о нетрудоспособности, возникшей вследствие умышленного причинения лицом вреда своему здоровью или попытки самоубийства, возникают определенные трудности как морально-этического, так и процедурного плана, касающиеся самого пострадавшего, субъекта доказывания данных обстоятельств, а также установления причинно-следственной связи между указанными фактами.

Во-первых, поскольку речь идет о лишении субъективного права на пособие, это обстоятельство прямо указывает, что в соответствующих случаях имеет место *исковое* производство, а не особое производство об установлении фактов, имеющих юридическое значение. При этом истцом по таким делам должны выступать работодатель либо территориальный орган ФСС в зависимости от того, кто должен осуществлять выплату пособия. Не ясно, однако, является ли такое обращение в суд обязанностью данных субъектов или их правом? Такая неопределенность дает возможность, в частности, работодателям предвзято относиться к тем или иным работникам, т.е. обращаться или не обращаться в суд в зависимости от сложившихся личных отношений.

Во-вторых, достаточно трудно доказать и сам факт причинения умышленного вреда своему здоровью. Так, если он будет получен в бытовых условиях, то установить это без личного признания пострадавшего будет практически невозможно. К числу исключений можно, пожалуй, отнести вред здоровью в результате попытки самоубийства, когда по совокупности косвенных признаков (характерные травмы, аномальное поведение, интоксикация организма и т.п.) медицинские работники с определенной вероятностью могут установить причинно-следственную связь расстройства здоровья с действиями самого пострадавшего. Но и в этих случаях на работников медицинских организаций не возлагается обязанность сообщать об указанных обстоятельствах работодателю или территориальному отделению ФСС. Более того, *без согласия гражданина* в листок нетрудоспособности *не может* вноситься запись о диагнозе заболевания, поскольку соответствующая информация относится к врачебной тайне. Только в отдельных сравнительно редких случаях, когда это опре-

[57] См. ст. 8 и п. 2 ст. 9 Закона об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

делено законодательством[58], медицинская организация и лечащий врач могут сообщать работодателю код, диагноз заболевания и другие сведения, характеризующие предполагаемую причину нетрудоспособности.

Все это говорит лишь о том, что у лица, имеющего право в соответствии с гражданским процессуальным законодательством подать исковое заявление в суд, в подавляющем большинстве случаев просто не будет ни фактического, ни формального основания для подачи такого заявления, что, в свою очередь, лишает смысла рассматриваемые положения законодательства.

Наконец, в-третьих, определенное значение имеет и морально-этическая сторона вопроса. Соотнося значительное имущественное расслоение общества и большое число граждан, находящихся за чертой бедности, нестабильный психолого-эмоциональный фон разных групп населения в регионах страны, трудности с поиском работы и некоторые другие причины с данными статистики по числу ежегодных суицидов, едва ли можно считать обоснованным введение такой, по-существу, карательной меры для лиц, оказавшихся на грани между жизнью и смертью. Ведь проблема самоубийств является не только индивидуальной, но, несомненно, и общественной. В частности, не следует исключать попытку суицида в результате совершения другим лицом уголовно наказуемого деяния в виде *покушения на доведение до самоубийства* (ч. 3 ст. 30 и ст. 110 УК РФ), что имеет распространение в современном обществе. Учитывая эти обстоятельства, было бы неверным устанавливать ограничения или лишения прав граждан за то, что часто не обеспечивает государство – надлежащий уровень жизни, личную безопасность, уверенность в будущем, особенно в периоды экономических спадов и кризисов.

---

[58] Такое право возникает в следующих случаях: 1) в целях обследования и лечения гражданина, не способного из-за своего состояния выразить свою волю; 2) при угрозе распространения инфекционных заболеваний, массовых отравлений и поражений; 3) по запросу органов дознания и следствия и суда в связи с проведением расследования или судебным разбирательством; 4) в случае оказания помощи несовершеннолетнему для информирования его родителей или законных представителей; 5) при наличии оснований, позволяющих полагать, что вред здоровью гражданина причинен в результате противоправных действий; 6) в целях проведения военно-врачебной экспертизы в порядке, установленном положением о военно-врачебной экспертизе, утверждаемым уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (см.: ч. 4 ст. 61 Основ законодательства об охране здоровья граждан (утв. Постановлением ВС РФ от 22 июля 1993 г. № 5487-1) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318).

2.3. Пособия на период социальных отпусков

2.3.1. Пособие на период отпуска по беременности и родам

Пособием по беременности и родам следует именовать *денежную выплату, назначаемую, как правило, застрахованным женщинам в целях замещения временно утраченного заработка (дохода) в связи с нетрудоспособностью, вызванной вынашиванием и рождением детей, а также уходом за ними в первые месяцы жизни, выплачиваемую на время отпуска или иной период установленной законодательством продолжительности.* Отмеченные в определении объективные предпосылки подчеркивают специфику данного вида предоставления, сочетающего в себе признаки пособия по временной нетрудоспособности, частным случаем которого считалось долгое время (вплоть до 40-х гг. XX в.) в советском законодательстве[59], и семейного пособия в связи с материнством. Тем не менее *основным назначением* данного пособия является именно *замещение временно утраченного заработка (дохода)*, а восполнение затрат, связанных с восстановлением (сохранением) здоровья женщины после родов и уходом за ребенком, имеет вспомогательный, дополнительный характер.

В дореволюционном законодательстве не существовало таких категорий, как отпуск или пособие по беременности и родам, хотя по Закону 1912 г. «О страховании на случай болезни» определенные денежные предоставления в связи с родами все же осуществлялись. Впрочем, размер их был невелик, да и период выплаты определялся на основании общих правил, касающихся утраты трудоспособности вследствие болезни, иначе говоря, непосредственно на время родов и незначительного периода, необходимого для восстановления организма.

Появление отпуска по беременности и родам как гарантированного законом периода времени освобождения от исполнения трудовых обязанностей с сохранением места работы, должности в связи с вынашиванием и рождением ребенка и выплатой за это время замещающего пособия связано с первыми нормативными актам Советского государства. Первоначально в Декрете ВЦИК от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни»[60], а затем в Положении о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г.[61] были закреплены условия обеспечения пособиями во всех случаях утраты трудоспособности, включая материн-

---

[59] См., например, раздел II Положения о пенсиях и пособиях по социальному страхованию (утв. ЦИК и СНК СССР от 30 февраля 1930 г.) // СЗ СССР. 1930. № 11. Ст. 132.
[60] СУ РСФСР. 1918. № 13. Ст. 188.
[61] СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906.

ство и уход за детьми, а также продолжительность их выплаты. Так, впервые в отечественном законодательстве были установлены отпуска по беременности и родам с выплатой за весь указанный период соответствующих пособий, замещающих утраченный заработок. Первоначально продолжительность указанного отпуска устанавливалась с учетом характера выполняемого женщиной труда. При физическом труде отпуск составлял 8 недель (56 дней) до родов и 8 недель (56 дней) после родов, а для женщин, занятых не физическим трудом, – по 6 недель (по 42 дня) соответственно. С течением времени ограничительное условие о характере труда было устранено, однако в последующие 50 лет продолжительность отпуска не изменялась и по общему правилу составляла по 56 календарных дней до и после родов, а при многоплодной беременности или осложненных родах послеродовой отпуск увеличивался до 70 календарных дней.

Современное законодательство повысило гарантии в этой области и существенно увеличило продолжительность отпуска по беременности и родам, составляющую по общему правилу 140 календарных дней в суммарном исчислении (70 + 70). Однако в случаях осложненных родов продолжительность данного отпуска увеличивается в следующем порядке:

– в случае многоплодной беременности, если живым родился только один ребенок, длительность отпуска составляет 170 календарных дней (84 + 86);

– в случае многоплодной беременности и рождении живыми двух и более детей длительность отпуска составляет 194 календарных дня (84 + 110);

– в случае многоплодной беременности, если этот факт устанавливается в ходе родов, общеустановленный отпуск по беременности и родам продлевается дополнительно на 54 календарных дня и составляет 194 календарных дня (70 + 124);

– в случае иных осложнений в ходе родов[62] (кроме многоплодной беременности) длительность отпуска составляет 156 календарных дней (70 + 86)[63].

Женщинам, проживающим в зоне с правом на отселение в населенных пунктах, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также женщинам, пострадавшим от аварии на ПО «Маяк», продолжительность дородового отпуска во всех слу-

---

[62] Инструкция о порядке предоставления послеродового отпуска при осложненных родах (утв. Минздравом РФ от 23 апреля 1997 г. № 01-97) // БНА. 1997. № 12.

[63] Существующая в настоящее время продолжительность дородового и послеродового отпуска введена Законом РФ от 4 апреля 1992 года № 2660-1 «О дополнительных мерах по охране материнства и детства» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 896.

чаях составляет 90 календарных дней, а общая его продолжительность определяется с учетом приведенных правил.

Таким образом, назначение пособия по беременности и родам по общему правилу связывается с предоставлением женщине, *состоящей* в трудовых или служебных[64] правоотношениях, соответствующего отпуска установленной законом продолжительности. Однако женщинам, которые самостоятельно обеспечивают себя работой (адвокаты, нотариусы, индивидуальные предприниматели), как таковой отпуск по беременности и родам не предоставляется, поскольку освобождение от выполняемой деятельности осуществляется ими по своей инициативе с учетом рекомендаций медицинских работников.

Отпуск по беременности и родам всегда предоставляется по заявлению женщины на основании предъявленного работодателю *листка нетрудоспособности*[65], а применительно к женщинам, проходящим государственную правоохранительную или военную службу, а также женщинам из числа гражданского персонала воинских формирований РФ, находящихся на территории иностранных государств, *медицинской справки* установленного образца. При этом необходимо учитывать, что первоначально соответствующий документ выдается врачом акушером-гинекологом (в случае его отсутствия фельдшером) женской консультации, в которой состоит на учете женщина, начиная с 30 недель, а при многоплодной беременности – с 28 недель, *единовременно* на весь период отпуска указанной нормативной продолжительности.

Однако впоследствии, по истечении дородового отпуска (в том числе при преждевременных родах), листок нетрудоспособности (медицинская справка) может продлеваться, как правило, врачом (фельдшером) женской консультации по рекомендации медицинского учреждения, в котором произошли роды в соответствии со сведениями, содержащимися в обменной карте родильного дома (родильного отделения)[66].

Помимо обязательного выполнения формальной стороны в виде листка нетрудоспособности (медицинской справки) назначение пособия по беременности и родам связано также с соблюдением одного достаточно спорного нормативного требования[67]. Речь идет о том, что с недавнего

---

[64] В данном случае термином «служебные» охватываются правоотношения, возникающие в рамках всех видов государственной службы (гражданской, правоохранительной, военной).

[65] Женщинам, самостоятельно обеспечивающим себя работой, как было сказано, листок нетрудоспособности определяет не продолжительность отпуска, а только период, за который женщина получит соответствующее пособие, замещающее утраченный доход, в территориальном отделении ФСС при условии добровольной уплаты страховых взносов.

[66] Инструкция о порядке предоставления послеродового отпуска при осложненных родах.

[67] См. п. 52 Порядка выдачи медицинскими организациями листков нетрудоспособности.

времени существенным фактическим обстоятельством при выплате пособия за весь период отпуска по беременности и родам застрахованным женщинам является условие, согласно которому новорожденный ребенок должен пережить первые 6 полных суток (полных 168 часов) с момента рождения. Такая ситуация приравнивается к осложненным родам, а отпуск при этом составляет 156 календарных дней. В противном случае женщина приобретает право только на пособие в связи с заболеванием или травмой[68] с учетом длительности нетрудоспособности, но не менее 3 календарных дней.

Надо сказать, что данное условие вызывает возражения одновременно по нескольким причинам. Во-первых, необъяснимо установление различия в продолжительности выплаты и видах пособий по отношению к женщинам, потерявшим новорожденного (конечно, за исключением случаев осознанного искусственного прерывания беременности), в зависимости от указанного адаптивного периода, что в силу равной для всех трагичности события является не только не этичным, но и совершенно несправедливым. Во-вторых, думается, в данном случае нет оснований придавать исключительно медицинскому критерию классификации неонатальных периодов (периодов новорожденности)[69], имеющих практическое значение в акушерстве, медицинской статистике и педиатрии, характер юридически значимого обстоятельства в отношении пособия по беременности и родам. Наконец, в-третьих, возникает проблема законности введения подзаконным актом, по-существу, скрытого и дискриминирующего условия в отношении права женщин на рассматриваемое пособие, что не согласуется с нормами действующих законодательных актов, устанавливающих основания и условия обеспечения данным видом замещающих пособий. Таким образом, указанные положения, ограничи-

---

[68] В этом случае вызывает недоумение установленное в законодательстве положение применительно к пособиям по беременности и родам для женщин, осужденных к лишению свободы и привлекаемых к оплачиваемому труду, согласно которому в случае рождения мертвого ребенка или его смерти в течение первых 7 дней после родов листок нетрудоспособности выдается *на 86 календарных дней* (!), что существенно улучшает (нонсенс) положение осужденных женщин по отношению к законопослушным (см.: п. 3.3. Порядка проведения экспертизы временной нетрудоспособности осужденных к лишению свободы лиц, привлеченных к оплачиваемому труду, и выдачи им документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность (утв. Приказом Минздрава РФ № 316, Минюста РФ № 185 и ФСС № 180 от 14 июля 2003 г.) // Российская газета. 2003. № 163). Представляется, что указанные нормы в силу их очевидной несправедливости требуют оперативного изменения.

[69] Указанный период, по существу, определяет лишь то, с какого момента ответственность за смерь новорожденного возлагается на врача и медицинскую организацию, поскольку смертность в первые дни жизни, особенно при преждевременных родах, статистически намного выше, чем в последующее время.

вающие право граждан на пособие по беременности и родам, на наш взгляд, требуют незамедлительной корректировки.

Порядок определения *размера пособия* по беременности и родам помимо общих правил, рассмотренных ранее, ставится также в зависимость от предшествующего статуса женщины. В частности, для женщин, относящихся к категории застрахованных по обязательному социальному страхованию, размер пособия дифференцируется по длительности страхового стажа[70] с увеличением на районный коэффициент, если он установлен для данной местности.

Длительность страхового стажа	Размер пособия
Менее 6 месяцев при трудоустройстве впервые	Не выше минимального размера оплаты труда за календарный месяц
От 6 месяцев и более	100% среднего заработка

Как видно, дифференциация размера данного пособия от длительности страхового стажа не слишком существенна, как это имеет место в отношении пособий по временной нетрудоспособности, хотя эти правила вполне обоснованно подвергаются критике в литературе[71]. Между тем, если обратиться к истории отечественного законодательства о пособиях по беременности и родам, то можно обнаружить более впечатляющий перечень условий, влиявших на размер данной выплаты, которые в настоящее время не учитываются. К таким условиям, в частности, относились: возраст (для несовершеннолетних женщин), длительность общего трудового и (или) непрерывного трудового стажа, наличие специального статуса, наличия государственных наград и даже состояние женщины в качестве члена профсоюза[72].

Для женщин, проходящих государственную правоохранительную и военную службу, пособие по беременности и родам выплачивается в размере 100% денежного довольствия на весь период отпуска без ограничения максимальным размером выплаты за календарный месяц и вне зависимости от длительности выслуги лет или какой-либо другой разновидности стажа в праве социального обеспечения.

---

[70] Независимо от длительности страхового стажа пособие по беременности и родам назначается женщинам из числа постоянно проживающих на территориях зоны проживания со льготным социально-экономическим статусом.

[71] См., например: *Корсаненкова Ю.Б.* Российская система социальных пособий на детей (правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 21.

[72] См., например, п. 70–71 Положения о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию от 5 февраля 1955 г.

2.3.2. Пособие на период отпуска при усыновлении (удочерении)

Развивая положения Семейного кодекса РФ о признании усыновления (удочерения) приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей, законодатель предусмотрел комплекс мер, в том числе материального характера, направленных на стимулирование граждан к участию в этой общественно полезной деятельности. Одним из таких направлений государственной политики является пособие при усыновлении (удочерении) ребенка (детей) в возрасте до 3 месяцев. Нужно, однако, уточнить, что законодатель не выделяет данное пособие в качестве самостоятельной разновидности замещающих выплат, а приравнивает его к пособию по беременности и родам, назначаемому только на послеродовой период. Это обстоятельство подчеркивается в законодательстве единством формального основания в виде *листка нетрудоспособности (медицинской справки)*, дающего право на отпуск, и *правил определения размера выплаты*. Период выплаты пособия определяется листком нетрудоспособности (медицинской справкой), выдаваемым стационаром по месту рождения ребенка на период 70 календарных дней, а при усыновлении (удочерении) двух и более детей – 110 календарных дней со дня их рождения. *Размер* данного пособия исчисляется из среднего заработка с учетом длительности страхового стажа по тем же нормам, которые установлены при исчислении размера пособия на период отпуска по беременности и родам.

Тем не менее имеются все основания признать данное пособие отдельным видом выплат, связанных с временным замещением заработка (дохода). Во-первых, в отличие от пособия по беременности и родам, выплата при усыновлении (удочерении) не связана с медико-биологической стороной процесса деторождения, поскольку процедура усыновления (удочерения) имеет отношение исключительно к установлению семейных прав и обязанностей.

Во-вторых, длительность выплаты данного пособия определяется самостоятельным видом социального отпуска – *отпуском при усыновлении (удочерении)*, продолжительность которого хотя и соотносится с длительностью послеродового периода, но исчисляется со дня рождения ребенка, *указанного во вступившем в законную силу решении суда* об усыновлении (удочерении). Дело в том, что в силу ст. 135 Семейного кодекса РФ в целях обеспечения тайны усыновления фактическая дата рождения может быть изменена судом по просьбе усыновителя, но не более чем на 3 месяца. Стало быть, чем позднее произошло усыновление (удочерение), тем меньше продолжительность отпуска и период выплаты пособия.

В-третьих, данное пособие, по существу, связывается только с обеспечением ухода за новорожденным ребенком, в то время как пособие по беременности и родам направлено также на восстановление здоровья и трудоспособности матери. Таким образом, учитывая данные различия, есть основания полагать, что речь идет о самостоятельном виде замещающего пособия.

Между тем, очевидным недостатком действующего законодательства является дискриминирующее положение, согласно которому правом на обращение за пособием при усыновлении (удочерении) на период соответствующего отпуска обладают *только женщины*. Указанное правило не только не согласуется с основными принципами проводимой в последнее время демографической политики в нашей стране, но и не соответствует принятым Российской Федерацией международным обязательствам, вытекающим из ст. 3 и 4 Конвенции МОТ от 23 июня 1981 г. № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями»[73] с учетом норм Конвенции МОТ от 4 июня 1958 г. № 111 «О дискриминации в области труда и занятий»[74].

В этой связи представляется достаточно зрелой и своевременной идея, которая отмечена в литературе[75], о законодательном закреплении права на отпуск и пособие при усыновлении (удочерении) усыновителю любого пола. Более того, на наш взгляд, имеются объективные предпосылки для введения на законодательном уровне социального *отпуска по уходу за новорожденным ребенком* для его кровного отца или иного опекуна, осуществляющего за ним уход, *за установленный законом послеродовой период* в случае смерти матери во время родов или в их результате, что, прежде всего, позитивно скажется на обеспечении нормальной жизнедеятельности новорожденного ребенка в указанной экстраординарной ситуации. Этот отпуск позволит отцу (опекуну) ребенка, получив освобождение от работы и пособие в виде замены заработка (дохода)[76], сконцентрировать внимание непосредственно на уходе за ним в первые месяцы жизни при сохранении возможности присоединения к отпуску по уходу за новорожденным ребенком ежегодного (основного и дополнительного) оплачиваемого отпуска. Хочется надеяться, что с течением времени эти

---

[73] СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3284.

[74] *Ведомости* ВС СССР. 1961. № 44. Ст. 448.

[75] *Корсаненкова Ю.Б.* Указ. соч. С. 20.

[76] Данное правило, как представляется, должно быть распространено и на те случаи, когда мать ребенка, умершая при родах, относилась к категории лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой.

перспективные направления найдут свое нормативное воплощение в российском трудовом праве и праве социального обеспечения, а законодательство в этой сфере будет приведено в соответствие с реалиями общественной жизни и международными правовыми стандартами.

2.3.3. Пособие на период отпуска по уходу за ребенком

Отпуск по уходу за ребенком представляет собой одну из важнейших гарантий, предусмотренных законодательством для граждан, имеющих малолетних детей. Являясь разновидностью социальных отпусков, он в собственном названии раскрывает свое предназначение как отрезка времени, направленного на обеспечение нормального развития и воспитания ребенка в начальный период его жизни. Следует, однако, уточнить, что продолжительность данного отпуска и период выплаты пособия не всегда совпадают, поскольку по сложившейся в законодательстве практике длительность такого отпуска может составлять три года, в то время как выплата пособия по уходу за ребенком по общему правилу[77] не превышает полутора лет со дня рождения ребенка[78].

Правом на отпуск по уходу за ребенком и соответственно на пособие, замещающее заработок на период этого отпуска, обладают граждане, застрахованные по системе обязательного социального страхования, а также проходящие государственную военную или правоохранительную службу. При этом большое значение при установлении данного пособия имеет определение субъектного состава получателей, обусловленного

---

[77] В качестве исключения из общего правила законодательством предусмотрено, что лица, постоянно проживающие (работающие) на территории радиационно загрязненной зоны проживания с правом на отселение, вправе получать пособие на период до достижения ребенком трех лет.

[78] Следует также указать на существование в законодательстве *дополнительного ежемесячного пособия (ежемесячной компенсационной выплаты)* на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста *трех лет*, представляющего собой яркий пример бессистемности в правовом регулировании обеспечения пособиями. При этом о социально-обеспечительной природе данной выплаты можно говорить применительно к работникам государственных (муниципальных) организаций, военнослужащим и служащим правоохранительной системы, поскольку только в отношении этих категорий расходы по финансированию пособия несут соответствующие бюджеты. Работники же частных организаций получают пособие за счет средств работодателя (см.: Указ Президента РФ от 30 мая 1994 г. № 1110 «О размере компенсационных выплат отдельным категориям граждан» // СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 589; Раздел II Постановления Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1206 «Об утверждении порядка назначения и выплаты ежемесячных компенсационных выплат отдельным категориям граждан» // СЗ РФ. 1994. № 29. Ст. 3035).

характером семейно-правовых связей между ребенком и лицами, непосредственно осуществляющими за ним уход. К ним относятся:

– *матери* и *отцы*[79], причем как кровные, так и усыновители;

– *опекуны* ребенка, получившие такой статус в установленном порядке;

– *другие родственники* без установления опеки над ребенком, фактически осуществляющие уход за ним, в случае, если его родители (опекуны) по каким-либо причинам не могут использовать указанный отпуск.

Право на пособие сохраняется у граждан, которые работают на условиях неполного рабочего времени или на дому. При этом если уход за ребенком осуществляется одновременно несколькими лицами, право на пособие приобретает только одно лицо.

Фактической стороной основания для назначения рассматриваемого пособия является решение работодателя о предоставлении по заявлению работника отпуска по уходу за ребенком и связанная с этим утрата заработка как источника средств к существованию. Формальную сторону основания составляет заявление о назначении пособия, предъявляемое работодателю, а также предоставление определенного законодательством перечня документов[80], к числу которых, как правило, относятся:

– копия свидетельства о рождении (усыновлении) ребенка;

– выписка из решения об установлении опеки, если у ребенка нет родителей;

– справка с места работы (учебы, службы), подтверждающая, что мать или отец, а в случае осуществления ухода за ребенком другими родственниками оба родителя не используют отпуск и не получают данное пособие.

Следует также отметить, что законодатель в 2006 г. закрепил дифференцированный размер данного пособия в зависимости от количества детей, за которыми осуществляется уход. В этой связи в соответствующих случаях дополнительно требуется предоставить *копию свидетельства о рождении (усыновлении) предыдущих детей.*

---

[79] В число субъектов, имеющих право на отпуск и на указанное пособие, законодатель не включил отцов, проходящих военную службу по контракту, по-видимому, руководствуясь тем, что семейное положение имеет для военнослужащего второстепенное значение по отношению к осуществлению военной службы. Тем не менее с 1 января 2007 г. право на получение пособия получили отцы, проходящие службу в правоохранительных органах. Не исключено, однако, что со временем позиция законодателя по отношению к отцам из числа военнослужащих по контракту также изменится.

[80] Гражданам, пострадавшим вследствие радиационных аварий и катастроф, помимо перечисленных документов также необходимо предъявить соответствующее удостоверение единого образца.

Пособие по уходу за ребенком выплачивается по заявлению нуждающегося со дня предоставления соответствующего отпуска до достижения ребенком возраста *полутора лет* (*трех лет* для граждан, проживающих на территориях зоны проживания со льготным социально-экономическим статусом) либо досрочного выхода из отпуска по желанию нуждающегося ранее достижения ребенком указанного возраста. Право на это пособие сохраняется при выполнении работы на условиях неполного рабочего времени или на дому, а также при продолжении обучения.

Также следует учитывать, что отпуск по уходу за ребенком предоставляется матери ребенка после окончания отпуска по беременности и родам, а, следовательно, выплата данного пособия производится со дня предоставления ей отпуска по уходу за ребенком, но не со дня его рождения. Что касается других лиц, осуществляющих уход за ребенком вместо матери (отец, бабушка, дедушка и др.), то они могут оформить отпуск по уходу за ребенком и получать указанное пособие в любое время в зависимости от того, когда они получили свидетельство о рождении ребенка. При этом длительность отпуска и, соответственно, период получения пособия определяется самим лицом, осуществляющим уход (в том числе по согласованию с матерью ребенка), включая возможность использования этого права вплоть до достижения ребенком установленного законом возраста (в зависимости от категории получателя).

Если за весь период отпуска до дня достижения ребенком указанного возраста лицо не обращалось за пособием, то за ним в соответствии с законом сохраняется право на обращение в течение 6 месяцев со дня окончания отпуска. При этом нуждающийся может получить пособие за весь предшествующий период отпуска.

Замещающее пособие по уходу за ребенком относится к числу *ежемесячных* выплат, а его *размер*, хотя и не зависит от длительности страхового стажа в отличие от других пособий данной группы, в настоящее время устанавливается, исходя из 40% среднего заработка (дохода, денежного довольствия), но не ниже минимального предела, определенного законодательством, с учетом количества детей, за которыми осуществляется уход[81]. При этом следует учитывать, что если уход осуществляется одновременно за несколькими детьми до полутора лет, то размеры пособий суммируются, но во всех случаях их общий объем не может быть выше 100% среднего заработка (дохода, денежного довольствия), из которого они были исчислены.

---

[81] См. ст. 15 Закона о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, ст. 11.2 Закона об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Специальные правила предусмотрены для лиц из числа *проживающих (работающих) на территориях зоны проживания со льготным социально-экономическим статусом*, осуществляющим уход за ребенком, которым данное пособие выплачивается *в двойном размере*. При уходе за двумя и более детьми суммированный размер указанного пособия устанавливается в соответствии с общими правилами в процентном отношении (40%) к заработку (доходу), но не может быть менее суммированного *двукратного* минимального размера ежемесячного пособия по уходу за ребенком.

В районах и местностях, где установлены районные коэффициенты, размер пособия по уходу за ребенком определяется с учетом этих коэффициентов.

3. Восполняющие пособия

Под восполняющими пособиями, как уже отмечалось, следует понимать группу выплат социально-обеспечительного характера, направленных на предоставление нуждающимся дополнительных денежных средств для обеспечения их потребностей в течение относительно определенного периода либо временного источника средств к существованию в случае их полного отсутствия.

Следует сказать, что к числу восполняющих относится большинство пособий, закрепленных действующим законодательством, а соответствующий институт по объему правовых норм, несомненно, занимает ведущее место в структуре генерального института пособий. Важной особенностью восполняющих пособий является многообразие закрепляющих их правовых норм, отличающихся как по характеристике субъектного состава, так и по непосредственным причинам нуждаемости, на устранение или сглаживание которых направлены соответствующие выплаты. Это обстоятельство делает необходимым классификацию данного вида пособий *по их функциональному назначению* на следующие группы:

1) направленные на обеспечение нормального внутриутробного развития ребенка и восполнение нуждающимся затрат, связанных с рождением, воспитанием детей и уходом за ними (пособия в связи с рождением и воспитанием детей);

2) направленные на временное восполнение нуждающимся отсутствия или ограниченности средств к существованию;

3) направленные на оказание помощи нуждающимся при повреждении здоровья по различным причинам и создание условий для его восстановления и (или) сохранения (пособия на оздоровление);

4) направленные на оказание помощи нуждающимся при приобретении некоторых видов товаров и услуг, а также при обустройстве на новом месте жительства;

5) направленные на оказание помощи в связи со смертью гражданина.

Одной из существенных проблем в части структуризации института восполняющих пособий является значительное различие этих выплат по субъектному составу, источникам выплаты, процедурам обращения, назначения и исчисления размера, поэтому унификации законодательства в этой сфере должна предшествовать серьезная научно-исследовательская работа. По сравнению с замещающими пособиями общих характеристик среди восполняющих пособий намного меньше, чем различий между ними. К категории немногочисленных объединяющих позиций можно отнести, во-первых, порядок определения *размера*, который согласно положениям законодательства по общему правилу устанавливается в *твердом денежном выражении*[82], и, во-вторых, возможность его увеличения на *районный коэффициент*, если он установлен для данной местности.

3.1. Пособия в связи с рождением и воспитанием детей

Семейные пособия в теории права социального обеспечения в правотворческой и правоприменительной практике традиционно рассматриваются, с одной стороны, как одно из важных направлений государственной политики в сфере оказания семьям, имеющим детей, материального содействия и снижения материальных затрат в связи с их воспитанием, с другой – как мощный правовой инструмент стимулирования рождаемости и улучшения демографической ситуации в стране в определенных социально-экономических и геополитических условиях. Сущность пособий в связи с рождением и воспитанием детей сводится к обеспечению восполнения родителям (опекунам) объективно возникающих затрат, распределенных в течение соответствующего периода времени.

Своим появлением в системе законодательства в первой половине 20-х гг. XX в. они обязаны, прежде всего, постепенным воплощением в послереволю-

[82] Следует подчеркнуть, что, начиная с 1 января 2005 г., в отношении восполняющих пособий федеральный и региональный законодатели постепенно перешли на механизм индексации их размера, исходя из прогнозируемого Правительством РФ уровня инфляции, но в пределах средств, предусмотренных на эти цели в соответствующих бюджетах. Поэтому в настоящее время размеры пособий, установленные в законе в твердом денежном выражении, изменяются на коэффициент индексации, установленный для увеличения базовой части страховой пенсии по возрасту.

ционной России страховой рабочей программы, строительством и развитием советской системы социального обеспечения населения.

Немаловажную роль в придании данной группе пособий повышенной значимости, безусловно, сыграли и трагические страницы истории России первой половины XX в., связанные с огромными человеческими жертвами и материальными потерями, выпавшими на долю нашего народа в ходе революций, Первой мировой, Гражданской и Великой Отечественной войн, массовых репрессий. Катастрофическое снижение численности населения, беспризорность, детская смертность поставили перед обществом и государством сложную проблему стабилизации социально-демографической ситуации в стране, а впоследствии и обеспечения расширенного воспроизводства населения. Система пособий гражданам, имеющим детей, постепенно эволюционируя в течение нескольких десятилетий, выполняла одну из существенных функций в этом процессе, претворяя в жизнь не требующий доказательств тезис об определенном преимуществе семейного ухода и воспитания ребенка по отношению к общественно-государственному содержанию.

В современной России демографическая проблема также находится в центре внимания не только на страницах печати, в научной среде, но с некоторых пор и на уровне высших органов государственной власти. В последнее время нормотворцами всех уровней сделаны важные шаги в области улучшения материального положения семей с детьми, в том числе при обеспечении восполняющими пособиями, в частности, закреплены новые виды пособий, расширен круг их получателей, постепенно повышаются и размеры указанных выплат. В соответствии с международными обязательствами законодатель расширил перечень субъектов-получателей семейных пособий и теперь, помимо граждан России, к ним относятся постоянно или временно проживающие на территории РФ иностранные граждане, лица без гражданства и беженцы. Однако в отношении *временно проживающих* иностранцев и лиц без гражданства установлено дополнительное требование о том, чтобы они являлись застрахованными по системе обязательного социального страхования.

В современный период в России создана и функционирует достаточно обширная нормативно-правовая база, регламентирующая отношения по предоставлению семейных пособий как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. С точки зрения сферы распространения и степени значимости для общества целесообразно разделить эти выплаты на две группы: *основные (общефедеральные)* и *дополнительные (региональные)*. Нормативным правовым актом, определяющим *основные (общефедеральные)* виды семейных пособий, является Закон о государст-

венных пособиях гражданам, имеющим детей, который М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова отнесли к числу кодификационных актов[83]. В нем объединены по предметному принципу нормы, содержавшиеся прежде в актах различного уровня. Несмотря на то, что такой способ систематизации правовых норм представляется нам не самым оптимальным в силу различной функциональной направленности пособий, закрепленных в данном Законе, а также статуса получателей, на современном этапе развития социально-обеспечительного законодательства этот путь является вполне приемлемым.

Органы государственной власти субъектов Федерации вправе осуществлять собственное регулирование соответствующих отношений. При этом правотворческая практика региональных властей различна, ведь, с одной стороны, они вправе своими законами устанавливать *дополнительные* виды пособий, с другой – за собственный счет увеличивать размеры выплат, закрепленные федеральным законодательством. В субъектах Федерации, помимо переданных на региональный уровень полномочий по определению субъектов-получателей, условий, порядка назначения и определения размера *пособия на детей*, нередко формируется своеобразная и достаточно оригинальная система мер обеспечения пособиями граждан, имеющих детей. К таким выплатам относятся, в частности, пособия на оплату стоимости проезда детей к месту обучения и обратно, пособия на оплату услуг дошкольного образования и другие[84].

Следует, однако, подчеркнуть, что последние годы на региональном уровне законодательная и исполнительная власть стремится обеспечивать рациональное использование финансовых ресурсов, основанное на принципе адресного предоставления пособий, в большей степени ориентируясь на помощь малообеспеченным семьям с детьми и многодетным семьям. Между тем, отсутствие на федеральном уровне основ законодательного регулирования в этой сфере, безусловно, негативно сказывается на обеспечении единства государственной политики. Существенное значение имеет также неравенство финансовых возможностей субъектов Федерации, что предопределяет разных в материальном содержании соответствующих мероприятий в различных регионах страны.

---

[83] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 135.

[84] См., например: Закон Томской области от 16 декабря 2004 г. № 253-ОЗ «О социальной поддержке граждан, имеющих несовершеннолетних детей» // Официальные ведомости ГД Томской области. 2004. № 36 (97).

Не следует игнорировать и тот факт, что определенными полномочиями в области установления дополнительных видов пособий обладают также муниципальные образования. Правда, их реализация прямо связана с финансовыми возможностями их бюджетов, которые в большинстве случаев являются достаточно скромными.

3.1.1. Пособия женщинам при постановке на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности

Рассматриваемое пособие впервые было введено в нашей стране в 1992 г., прежде всего, в целях стимулирования беременных женщин к своевременной диспансеризации, способствующей профилактике осложнений при беременности и родах, выявлению патологий эмбрионального развития[85]. Таким образом, нуждаемость в рассматриваемых случаях обусловливается не только потребностью самой женщины для восполнения затрат, связанных, в частности, с выполнением рекомендаций врача (на приобретение профилактического питания, лекарственных средств и т.п.), но также общественной заботой о здоровье будущей матери и ее ребенка при реализации государственной демографической политики[86].

По общему правилу указанное пособие назначается дополнительно к основному пособию по беременности и родам при условии, что беременная женщина встала на учет в медицинской организации (женской консультации) в ранние сроки беременности (до 12 недель). Из этого следует вывод, что субъектами – получателями данного пособия могут быть *только те женщины*, которые имеют право на пособие по беременности и родам независимо от того, родился ребенок живым или умер в ходе либо после родов.

Рассматриваемое пособие назначается одновременно с пособием по беременности и родам *на основании справки*, выданной медицинским учреждением о постановке на учет в ранние сроки беременности, если она предоставлена вместе с документами, подтверждающими право на пособие по беременности и родам, либо назначается в течение 10 дней со дня предоставления справки, если она предоставлена позже. Пособие при постановке на учет в ранние сроки беременности выплачивается по месту получения основного пособия (по беременности и родам) за счет средств, из которых финансируется основное пособие. Нужно также иметь в виду, что право на данное пособие сохраняется, если обращение за ним последовало не позднее 6 месяцев со дня окончания отпуска по беременности и родам.

Данное пособие относится к числу *единовременных* и в настоящее время устанавливается в твердом денежном выражении[87]. Однако все

---

[85] Закон РФ от 4 апреля 1992 г. № 2660-1 «О дополнительных мерах по охране материнства и детства».

[86] См. также по данному вопросу: *Азарова Е.Г.* Пособия и льготы гражданам с детьми. М., 1998. С. 32–34.

[87] Первоначально размер данного пособия устанавливался в процентном отношении (50%) к минимальному размеру оплаты труда. В настоящее время его размер составляет 300 рублей и ежегодно индексируется. Для беременных женщин, постоянно проживающих (работающих) в зоне проживания с правом на отселение, законодательством предусматривается

предшествующие годы со времени введения размер указанной выплаты был настолько незначителен, что это пособие едва ли выполняло ту функцию, ради которой было законодательно закреплено. По этой причине, на наш взгляд, добиться действительного стимулирующего эффекта от данной выплаты можно будет при условии значительного увеличения ее реального денежного выражения, когда утрата права на нее существенным образом будет сказываться на общих доходах семьи в начальный период жизни ребенка и ухода за ним. Кроме этого, для повышения эффективности данного пособия было бы целесообразно выплачивать его ежемесячно, т.е. независимо от пособия по беременности и родам. Поэтому не случайно в некоторых субъектах Федерации на законодательном уровне устанавливаются *ежемесячные* пособия женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности[88].

3.1.2. Пособия в связи с беременностью (усыновлением)

Пособие по беременности и родам (пособие при усыновлении)[89] *для неработающих женщин.* В соответствии с нормами действующего законодательства[90] правом на обращение за *пособием по беременности и родам* обладают две категории неработающих женщин:

– уволенные в связи с ликвидацией организации или прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем[91] в течение 12 меся-

---

дополнительное пособие при постановке на учет в ранние сроки беременности, также установленное в твердом денежном выражении.

[88] В качестве примера реализации такого подхода можно привести Закон Томской области от 7 октября 2008 г. № 200-ОЗ «О социальной поддержке беременных женщин и кормящих матерей на территории Томской области» // Официальные ведомости ГД Томской области. 2008. № 20 (142). В соответствии с этим законодательным актом беременные женщины, вставшие на учет в медицинской организации на сроке беременности до 12 недель, имеют право на ежемесячное пособие в размере 300 рублей на период до наступления родов.

[89] Законодатель в настоящее время рассматривает состояние *беременности* и *усыновление (удочерение)* как тождественные юридические факты, порождающие право на обращение за пособием по беременности и родам для неработающих женщин. Тем не менее, как уже отмечалось ранее (см. раздел «Пособие на период отпуска при усыновлении (удочерении)»), есть основания для выделения в качестве самостоятельной выплаты *пособия при усыновлении.* Таким образом, несмотря на определенное сходство в субъектном составе, в правовом регулировании процедуры назначения и определения размера, следует иметь в виду, что речь идет о самостоятельных видах выплат.

[90] Закон о государственных пособиях гражданам, имеющим детей.

[91] К индивидуальным предпринимателям в данном случае приравниваются адвокаты, нотариусы и другие субъекты, деятельность которых подлежит государственной регистрации или лицензированию.

цев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными;

– обучающиеся по очной форме в образовательных учреждениях профессионального образования всех уровней (начального, среднего, высшего, послевузовского)[92].

Нормы о продолжительности выплаты данного восполняющего пособия не отличаются от правил, определенных для работающих женщин. Длительность выплаты соответствует общеустановленной продолжительности отпуска по беременности и родам (ст. 255 ТК РФ) с учетом конкретных обстоятельств, влекущих возможность для его продления (осложненные роды, многоплодная беременность), а также отпуска в связи с усыновлением (ст. 257 ТК РФ).

Источником финансирования пособия по беременности и родам (пособия при усыновлении) для указанных категорий получателей являются средства федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации.

Размер пособия по беременности и родам (пособия при усыновлении) ставится в зависимость от категории, к которой относится женщина. Так, женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации или прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем, в течение 12 месяцев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными, размер пособия устанавливается законом в твердых денежных суммах[93]. Что касается размера данного пособия для женщин, обучающихся по очной форме обучения, то согласно существующим нормам размер пособия должен соответствовать размеру стипендии, установленной образовательным учреждением, но не ниже определенного законодательством размера стипендии[94].

Пособие по беременности и родам (пособие при усыновлении) устанавливается на основании письменного заявления о назначении данной выплаты с предоставлением следующих документов:

---

[92] Е.Г. Азарова обоснованно указывает на то, что к данной категории не относятся учащиеся общеобразовательных учреждений даже в том случае, если образовательное учреждение проводит профессиональную подготовку в качестве дополнительных образовательных услуг, поскольку это не превращает их в учреждения профессионального образования (*Азарова Е.Г.* Указ. соч. С. 55).

[93] Размер пособия составляет 300 рублей и увеличивается на коэффициент индексации.

[94] См.: Раздел II Типового Положения о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки студентов федеральных государственных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов (утв. Постановлением Правительства РФ от 27 июня 2001 г. № 487) // СЗ РФ. 2001. № 28. Ст. 2888.

– женщинам, обучающимся по очной форме в образовательных учреждениях профессионального образования всех уровней, – *медицинской справки установленной формы*;

– женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации или прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем, в течение 12 месяцев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными, по предоставлении дополнительно следующего перечня документов:

– листка нетрудоспособности;

– заверенной выписки из трудовой книжки о последнем месте работы;

– справки из государственной службы занятости о признании безработной;

– решения территориального органа налоговой службы о государственной регистрации ликвидации организации или прекращения деятельности работодателя – индивидуального предпринимателя.

Данные пособия назначаются и выплачиваются женщинам, обучающимся по очной форме, – по месту учебы, а женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации или прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем, в течение 12 месяцев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными, – органами социальной защиты. При этом обращение за пособиями должно последовать не позднее 6 месяцев со дня окончания периода, соответствующего длительности отпуска по беременности и родам (отпуска при усыновлении). В случае пропуска данного срока он не подлежит восстановлению, а право на пособие утрачивается.

Пособие беременной жене военнослужащего по призыву. Данное пособие является новым для отечественного социально-обеспечительного законодательства видом выплаты, которая введена с 2007 г. в связи с осуществлением реформирования системы призыва на военную службу и уменьшением срока службы по призыву, а также сокращением числа оснований для отсрочек от призыва на такую службу. Закрепление этой выплаты в Законе о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, обусловлено, таким образом, необходимостью создания материальных гарантий для жены военнослужащего на соответствующий период в целях помощи на период временного отсутствия кормильца.

Пособие беременной жене военнослужащего по призыву имеет *единовременный* характер, устанавливается в твердых денежных суммах[95] и назначается независимо от права на иные государственные (основные

[95] Размер пособия составляет 14 000 рублей и увеличивается на коэффициент индексации.

или дополнительные) пособия гражданам, имеющим детей, а также от того, осуществляет ли жена военнослужащего трудовую либо иную приносящую доход деятельность или нет.

Поскольку организация и осуществление военной службы по призыву относится в силу норм ст. 71 Конституции РФ и федерального законодательства к расходным обязательствам Российской Федерации, то и расходы на выплату указанного пособия финансируются за счет средств федерального бюджета, передаваемых в соответствии с нормами бюджетного законодательства бюджетам субъектов Федерации.

Фактической стороной основания для назначения пособия беременной жене военнослужащего по призыву является совокупность следующих обстоятельств:

– состояние беременности жены в течение не менее 180 календарных дней ко дню обращения за этой выплатой;

– наличие зарегистрированного брака[96];

– подтвержденный факт прохождения супругом военной службы по призыву[97].

Для реализации права на данную выплату, а также для подтверждения указанных юридически значимых обстоятельств жена военнослужащего по призыву должна соблюсти *формальную сторону основания*, представив при обращении за этой выплатой письменное заявление о назначении пособия, а также следующие документы:

– копию свидетельства о браке;

– справку из медицинского учреждения, поставившего женщину на учет, подтверждающую продолжительность беременности;

– справку из военного комиссариата о призыве мужа на военную службу (с указанием срока службы).

Назначение и выплата пособия беременной жене военнослужащего по призыву осуществляется по месту ее жительства уполномоченным в соответствии с законодательством субъекта Федерации органом в сфере

---

[96] С 1 января 2007 г. это пособие назначается независимо от того, является ли жена военнослужащего по призыву гражданкой РФ или другого государства, беженкой либо относится к числу лиц без гражданства. В связи с этим достаточно подтвердить факт постоянного проживания на территории Российской Федерации.

[97] Рассматриваемые пособия не предоставляются членам семьи обучающихся в военных образовательных учреждениях профессионального образования, поскольку в соответствии с законодательством о воинской обязанности и военной службе при зачислении в соответствующее образовательное учреждение *назначаются на воинские должности* курсантов, слушателей и другие должности, т.е. не являются призывниками (см.: п. 1 ст. 35 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; п. 7 ст. 11 Указа Президента РФ от 16 сентября 1999 № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» // СЗ РФ. 1999. № 38. Ст. 4534).

социального обеспечения, если обращение последовало не позднее 6 месяцев со дня окончания военнослужащим военной службы по призыву.

3.1.3. Пособия при рождении ребенка и при передаче ребенка на воспитание в семью

Пособие при рождении ребенка было введено в нашей стране сразу после Октябрьской революции 1917 г., когда в России стала реализовываться страховая рабочая программа. Если в Декрете от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни»[98] о нем прямо не упоминалось, то уже в Положении о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г. (ст. 25), а впоследствии и в Кодексе законов о труде 1922 года[99] (ст. 183) оно было закреплено как *пособие на предметы ухода за новорожденным*. Некоторое время оно назначалось только женщинам, подлежащим государственному социальному страхованию, но с 30-х гг. XX в. правом на его получение стали обладать не работающие жены лиц, работавших по найму либо получавших пенсию по государственному социальному страхованию. Постепенно субъектный состав расширялся за счет включения отцов, а затем и родителей, работавших в колхозах. Одновременно с этим вводились специальные условия для возникновения права на это пособие: определенная длительность непрерывного стажа и максимальный предел дохода, при превышении которого пособие не выдавалось[100].

По действующему законодательству право на единовременное пособие при рождении ребенка имеет один из родителей либо лицо, его заменяющее (опекун). Пособие назначается без каких-либо условий, касающихся статуса родителей (заменяющих их лиц) или длительности стажа. Как и другие восполняющие пособия, данная выплата не выделяется в рамках общего дохода семьи и не предполагает ее целевого расходования на предметы ухода, которые могут быть приобретены родителями еще до рождения ребенка. Единственным установленным законом основанием для отказа в назначении данного пособия является смерть ребенка в процессе или непосредственно после родов.

Пособие при передаче ребенка на воспитание в семью является новым видом обеспечения нуждающихся в нашей стране, закрепленным в связи

---

[98] СУ РСФСР. 1918. № 13. Ст. 188.

[99] СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

[100] См., например, п. 76–77 Положения о порядке назначения и выплаты пособий по государственному социальному страхованию от 5 февраля 1955 г.

с реализацией государственной политики в области устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Данное пособие назначается гражданам, заменяющим родителей ребенка (детей), в случае, если родители:

– умерли (признаны умершими, безвестно отсутствующими);

– лишены или ограничены в родительских правах;

– признаны недееспособными или по состоянию здоровья не могут лично воспитывать и содержать ребенка;

– находятся под стражей или в местах лишения свободы;

– уклоняются от воспитания детей или защиты их прав;

– отказались взять ребенка из учреждений социального или медицинского обслуживания.

В настоящее время одним из перспективных направлений государственной политики в данной сфере является постепенно внедряемый в нашей стране институт воспитания ребенка *приемной семьей* на основании договора, который заключается между органом опеки и попечительства и приемными родителями (супругами или отдельными гражданами, желающими взять детей на воспитание в семью). В связи с этим отношения, возникающие в области обеспечения данным видом пособий, подвергаются комплексному регулированию несколькими отраслями российского права – гражданского, семейного и права социального обеспечения. При этом нормами гражданского и семейного права определяются правила, касающиеся оформления отношений в части порядка заключения договора о передаче ребенка в семью, включая права и обязанности приемных родителей и воспитанников, а положениями права социального обеспечения – основания, условия, порядок выплаты и размер соответствующего пособия.

Пособие при передаче ребенка на воспитание в семью в ряде случаев может сочетаться с группой других выплат, связанных с усыновлением, установлением опеки или заключением договора о передаче ребенка (детей) в семью, которые определяются нормативными правовыми актами субъектов Федерации[101]. При этом указанные пособия не следует отождествлять выплатами, осуществляемыми органами опеки и попечительства приемным родителям по договору в целях оплаты их труда по воспитанию.

Пособие при рождении ребенка и пособие при передаче ребенка на воспитание в семью имеют *единовременный* характер и выдаются одному из родителей или лицам, их заменяющим, на каждого рожденного (усыновленного, принятого под опеку или на патронатное воспитание) ребен-

---

[101] См., например: Постановление Правительства Москвы от 15 мая 2007 г. № 376-ПП «О мерах по реализации Закона города Москвы от 30 ноября 2005 г. № 61 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Москве»» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 31.

ка. Эти пособия устанавливаются в твердом денежном выражении с учетом индексации в том размере, действующем на день возникновения соответствующего юридического факта (рождение, заключение договора и т.п.)

Они назначаются и выплачиваются на основании заявления в сочетании с необходимыми документами[102] не позднее 10 дней со дня их предоставления по месту работы или учебы одного из родителей, а в случае если они не работают и не обучаются – по месту жительства ребенка уполномоченным в соответствии с законодательством субъекта Федерации органом в сфере социального обеспечения. При этом необходимо соблюсти 6-месячный срок для обращения за данными выплатами, который исчисляется соответственно а) со дня рождения ребенка; б) вступления в законную силу решения суда об усыновлении; в) решения органа опеки и попечительства об установлении опеки; г) заключения договора о передаче ребенка на воспитание в семью.

3.1.4. Пособия по уходу за детьми

Пособие по уходу за детьми для граждан, не подлежащих обязательному социальному страхованию. Рассматриваемое пособие представляет собой результат поступательного развития социально-обеспечительного законодательства в сфере оказания помощи гражданам, имеющим детей, и последовательного воплощения в нем принципа всеобщности обеспечения. М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова указывают, что данная выплата была впервые введена в СССР в 1981 г. как пособие по уходу за маленьким ребенком с частично оплачиваемым отпуском на период такого ухода. Тем не менее задолго до этого в 1917–1918 гг. прообразом данного пособия являлось ежемесячное пособие на кормление, которое с момента своего законодательного закрепления[103] предоставлялось прежде всего женщинам, подлежащим государственному социальному страхованию.

В современный период право на *ежемесячное* пособие по уходу за ребенком (рожденным, усыновленным, принятым под опеку) до достижения им возраста полутора лет имеют матери, отцы, усыновители, бабушки, дедушки, другие родственники или опекуны, фактически осуще-

---

[102] См.: разделы IV и V Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 865) // СЗ РФ. 2007. № 1 (2 ч.). Ст. 313.

[103] Первоначально ежемесячное пособие на кормление ребенка на период 9 месяцев после родов было закреплено нормами Декрета от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни», а затем ст. 23 и 24 Положения о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г.

ствляющие уход за ребенком, не относящиеся к категории застрахованных по системе обязательного социального страхования, к числу которых относятся:

– матери, отцы (как кровные, так и усыновители), другие родственники, опекуны, фактически осуществляющие уход за ребенком, уволенные в период беременности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией организации (прекращением деятельности работодателем – физическим лицом), с истечением срока их трудового договора в воинских частях, с переводом мужа из воинских частей, находящихся за пределами РФ, а также из организаций и воинских частей, находящихся за пределами РФ;

– неработающие родители (как кровные, так и усыновители), другие родственники, опекуны, фактически осуществляющие уход за ребенком, включая граждан из их числа, обучающихся по очной форме обучения.

В связи с тем, что указанные лица не осуществляют трудовую (служебную) деятельность, данное пособие выплачивается им до достижения детьми возраста полутора лет в зависимости от категории получателя (в том числе по их выбору) *органом социальной защиты населения* по месту жительства, *образовательным учреждением* по месту обучения, *по месту службы мужа* или *по месту прежней работы (службы)*. Решение о назначении данного пособия принимается в 10-дневный срок со дня подачи заявления в совокупности с установленным перечнем документов[104].

Размер ежемесячного пособия до достижения им возраста полутора лет дифференцирован. Для неработающих граждан он устанавливается *в твердом денежном выражении* с увеличением размера в два раза при уходе за вторым и последующими детьми. При этом во всех случаях, когда уход одновременно осуществляется за двумя и более детьми в возрасте до полутора лет, то размер пособий суммируется.

Тем не менее действующим законодательством предусмотрены исключения по длительности выплаты и определению размера рассматриваемого пособия. Так, лицам, проживающим в зоне проживания с правом на отселение, пособие выплачивается *в двойном размере* по отношению к общеустановленному на период до достижения ребенком возраста *трех лет*[105]. Исключение также предусмотрено для лиц, *уволенных в период отпуска по уходу за ребенком*, для которых размер пособия исчисляется из 40% среднего заработка (дохода, денежного довольствия) за 12 меся-

---

[104] П. 50 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей.

[105] П. 7 ст. 18 Закона о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

цев, предшествовавших месяцу предоставления отпуска, до их увольнения, но не выше максимального размера пособия за календарный месяц.

Пособие на ребенка военнослужащего по призыву представляет собой разновидность пособий по уходу за детьми[106]. Правом на данное пособие обладают мать ребенка, а также опекун либо родственник, фактически осуществляющий уход за ребенком, в случаях смерти (объявления умершей) матери, лишения (ограничения) ее родительских прав или объективной невозможности с ее стороны воспитывать и содержать ребенка. Нужно подчеркнуть, что данное пособие также назначается независимо от выполнения матерью ребенка, опекуном или иным родственником трудовой или иной приносящей доход деятельности.

Фактической стороной основания для назначения данного пособия является прохождение отцом ребенка военной службы по призыву. При этом мать ребенка приобретает право на пособие со дня его рождения, а опекун или родственник, фактически осуществляющий уход за ребенком, – со дня смерти матери либо со дня, когда опекун или родственник приобрели права по отношению к воспитанию и содержанию ребенка (на основании соответствующего решения суда, органа опеки и попечительства, учреждения здравоохранения), но *во всех случаях не ранее дня начала отцом военной службы по призыву*.

Для реализации права на данную выплату нуждающийся должен соблюсти *формальную сторону основания*, представив при обращении за этой выплатой в уполномоченный в соответствии с законодательством субъекта Федерации орган в сфере социального обеспечения, письменное заявление о назначении пособия с установленным перечнем документов[107].

Размер пособия на ребенка военнослужащего по призыву определен законом в твердых суммах[108], а выплачивается оно по месту жительства ребенка уполномоченным в соответствии с законодательством субъекта Федерации органом в сфере социального обеспечения. Рассматриваемое пособие относится к числу *ежемесячных* и устанавливается на каждого ребенка военнослужащего по призыву, при этом общий период его выплаты определяется по общему правилу временем пребывания отца ребенка на военной службе по призыву, но, во всяком случае, *не может*

---

[106] Данное пособие не является новым видом обеспечения, поскольку аналогичные выплаты ранее уже устанавливались в отечественном законодательстве (см., например, Постановление СМ СССР от 25 октября 1963 г. № 1108 «О выплате пособий на детей военнослужащих срочной службы» // СП СССР. 1963. № 20. Ст. 198).

[107] См. п. 53.17 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей.

[108] Размер пособия составляет 6000 рублей и увеличивается на коэффициент индексации.

превышать трех лет со дня рождения ребенка. Таким образом, прекращение выплаты может быть обусловлено днем окончания отцом ребенка военной службы по призыву либо достижением ребенком возраста трех лет, если военная служба по призыву будет продолжаться после исполнения ребенку указанного возраста.

Необходимо также учитывать, что при обращении за ежемесячным пособием на ребенка военнослужащего по призыву следует соблюсти 6-месячный срок со дня окончания военнослужащим военной службы по призыву, истечение которого влечет утрату права на указанное пособие.

Действующим законодательством также предусматриваются *специальные пособия* данной группы, к которым, в частности, относится выплата, осуществляемая супругам военнослужащих по контракту по уходу за детьми до 18 лет, если по заключению медицинской организации в связи с условиями проживания по месту пребывания дети нуждаются в постороннем уходе[109]. Данное пособие имеет ежемесячный характер и выплачивается на весь период действия указанного медицинского заключения, а его размер устанавливается в твердой денежной сумме.

3.2. Пособия в связи с утратой или недостаточностью (отсутствием) средств к существованию

3.2.1. Пособия в связи с безработицей

Пособие по безработице. Россия одной из первых в мире законодательно закрепила пособие по безработице Положением о страховании на случай безработицы от 11 декабря 1917 г.[110] Впоследствии данное направление было воспринято Положением о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г., а также Кодексами законов о труде 1918 и 1922 гг. В первые годы советской власти и, особенно, в период нэпа данное пособие в России приобрело черты классической страховой замещающей выплаты, назначаемой в связи с реализацией страхового риска

[109] Пункт 4 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331 и Постановление Правительства РФ от 27 февраля 1999 г. № 231 «О размерах и порядке выплаты ежемесячного пособия супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать или не могут трудоустроиться по специальности в связи с отсутствием возможности для трудоустройства, а также по состоянию здоровья детей» // СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1245.

[110] Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 11 декабря 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 8. Ст. 111.

утраты заработка (дохода) вследствие потери работы[111]. Закрепив в Конституциях РСФСР 1918 и 1925 гг. всеобщую обязанность граждан трудиться, государство в виде пособия по безработице в какой-то мере несло ответственность за отсутствие у них работы. Однако к началу 1930-х гг. XX в. рассматриваемый страховой риск утратил свое значение, поскольку в СССР было провозглашено «полное уничтожение безработицы»[112] и государство перестало финансировать соответствующие мероприятия. Лишь спустя 60 лет в связи с изменившейся социально-экономической ситуацией в стране данное пособие вновь было закреплено на законодательном уровне.

К началу 90-х гг. прошлого века была возрождена идея об обязательном социальном страховании граждан на случай утраты заработка вследствие безработицы, нашедшая отражение в Законе о занятости населения, который и поныне является основным законодательным актом в этой сфере. Для этих целей был создан специальный внебюджетный Государственный фонд занятости населения РФ, аккумулировавший страховые взносы на социальное страхование от безработицы, который, однако, был упразднен с 1 января 2001 г., а соответствующие финансовые средства стали учитываться непосредственно в составе федерального бюджета в виде определенных статей расходов.

В чем же причина такого существенного изменения позиции законодателя? По нашему мнению, дело заключается в том, что даже будучи страховым по форме пособие по безработице как в начале XX в., так и в современный период объективно *не могло выполнить функцию замещающей выплаты* и в каком-то смысле «выпадало» из системы социального страхования. С одной стороны, это связано с презумпцией, что сохранение за лицом части и даже полного предшествующего заработка (дохода), утраченного одновременно с работой, во многом не стимулирует нуждающегося к прекращению состояния безработицы и поиску работы. С другой стороны, применяющаяся во многих государствах, как и в России, понижающая шкала размера такого пособия в качестве противовеса иждивенчеству и стимула для самостоятельного поиска работы при

---

[111] В частности, в соответствии с п. 6 Правил о безработных и выдаче им пособий (Приложение к ст. 79 КЗоТ РСФСР 1918 г.) пособие безработным выдавалось *в полном размере вознаграждения*, причитающегося им как трудящимся, занесенным расценочной комиссией в определенную, установленную соответствующим тарифом, группу и категорию.

[112] Данное обстоятельство нашло подтверждение, в частности, в Постановлении ЦИК и СНК СССР № 8, № 371 от 3 июня 1931 г. «О некоторых изменениях трудового законодательства» (СЗ СССР. 1931. № 35. Ст. 257). Ликвидация безработицы на законодательном уровне была впоследствии провозглашена в ст. 118 Конституции СССР 1936 г. и ст. 122 Конституции РСФСР 1937 г.

длительном характере безработицы одновременно нарушает один из основных принципов социального страхования – принцип *соотносимости размера предоставления с утраченным заработком и объемом участия лица в формировании страховых фондов*. Нельзя не отметить и то, что продолжительность выплаты пособия в ряде случаев не совпадает с длительностью состояния безработицы. К числу безработных могут относиться также граждане, которые прежде не имели заработка (дохода). Надо полагать, с учетом этих причин законодатель посчитал нецелесообразным и неэффективным использование страховой схемы по отношению к пособию по безработице, подтвердив тем самым функциональное назначение его как выплаты, *восполняющей* отсутствие средств к существованию на период поиска подходящей работы.

Данная выплата наряду с иными мерами социальной защиты граждан, не имеющих работы, является важной государственной гарантией для реализации гражданами конституционных прав на защиту от безработицы. Тем не менее право на пособие по безработице имеют не все лица, ищущие работу при содействии службы занятости, а только те из них, которые *зарегистрированы в качестве безработных* в государственной службе занятости в целях поиска подходящей работы и готовы приступить к ней.

Фактической стороной основания для назначения пособия по безработице выступает экстремальная жизненная ситуация, связанная с утратой работы и заработка (дохода), при отсутствии возможности реализовать иные государственные гарантии (стипендия на период обучения, досрочный выход на пенсию по возрасту, оплата за период временной занятости при выполнении оплачиваемых общественных работ, материальная помощь) для граждан, не имеющих работы в соответствии с законодательством о занятости населения.

Формальной стороной основания для назначения пособия по безработице является решение службы занятости о признании лица безработным. При этом пособие по безработице по общему правилу выплачивается с первого дня признания лица безработным. Однако если нуждающийся, признанный безработным, был уволен по п. 1 или п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ, но не был трудоустроен в период, в течение которого за ним по последнему месту работы должна сохраняться средняя заработная плата, пособие по безработице выплачивается, начиная с первого дня по истечении данного периода[113].

В соответствии с Законом о занятости населения не могут получить статус безработных и право на рассматриваемое пособие следующие категории:

---

[113] См. ст. 178, 318 и 375 ТК РФ.

– лица, относящиеся к числу занятых[114];

– лица, не достигшие 16-летнего возраста;

– лица, получающие пенсию по возрасту или за выслугу лет;

– лица, отказавшиеся в течение 10 дней со дня их регистрации в органах службы занятости от двух вариантов подходящей работы;

– лица, не явившиеся без уважительных причин в течение 10 дней со дня их регистрации в целях поиска подходящей работы в органы службы занятости;

– лица, осужденные по решению суда к исправительным работам, а также к наказанию в виде лишения свободы;

– лица, представившие документы, содержащие заведомо ложные сведения об отсутствии работы и заработка.

Пособие по безработице относится к числу периодических *ежемесячных пособий*, хотя в случаях необходимости может выплачиваться до двух раз в календарный месяц. В то же время необходимо учитывать, что *общий период выплаты* и *размер* данного пособия в настоящее время ставятся в зависимость от того, к какой группе относится безработный гражданин:

а) *первая группа безработных* – лица, уволенные по любым основаниям (кроме нарушения трудовой дисциплины или другие виновные действия) и имевшие в течение последних 12 месяцев, предшествовавших безработице, оплачиваемую работу не менее 26 недель на условиях полного (или неполного – с учетом соответствующего пересчета) рабочего времени;

б) *вторая группа безработных*:

– лица, впервые ищущие работу;

– лица, стремящиеся возобновить трудовую деятельность после длительного (более года) перерыва;

– уволенные за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия;

– лица, уволенные по иным основаниям, но в течение последних 12 месяцев, предшествовавших безработице, *имевшие оплачиваемую работу менее 26 недель*;

– лица, направленные органами службы занятости на обучение и отчисленные за виновные действия.

Как было отмечено, пособие по безработице не является постоянной выплатой, а выдается только в течение законодательно определенного периода времени, продолжительность которого зависит от принадлежности безработного к одной из указанных ранее групп. При этом нужно

[114] См. ст. 2 Закона о занятости населения.

учитывать, что некоторые отрезки времени исключаются из периода выплаты. К ним относятся:

– отпуск по беременности и родам[115];

– период выезда безработного из места постоянного проживания в связи с обучением в вечерних и заочных учреждениях профессионального образования;

– период участия безработного в военных сборах, привлечения к мероприятиям, связанным с подготовкой к военной службе, а также время исполнения государственных обязанностей.

Безработным, относящимся к *первой группе*, пособие выплачивается в течение двух периодов, каждый из которых не может превышать 12 месяцев в суммарном исчислении в пределах 18 месяцев. При этом период выплаты пособия увеличивается гражданам, не достигшим возраста 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин и имеющим страховой стаж продолжительностью не менее 25 и 20 лет соответственно, а также специальный страховой стаж, дающий право на льготное пенсионное обеспечение по возрасту. В этом случае продолжительность периода выплаты пособия по безработице увеличивается сверх установленных 12 месяцев *на две календарные недели за каждый год работы, превышающий указанную длительность страхового стажа.*

Следует учитывать, что в первом 12-месячном периоде выплаты пособие по безработице исчисляется из *среднего месячного заработка (денежного довольствия)* за последние *3 месяца* по последнему месту работы. Тем не менее в любом случае (это лишь подчеркивает восполняющий характер данной выплаты) фактический размер пособия *не может быть ниже минимального размера пособия по безработице, но должен превышать величины максимального размера пособия по безработице*[116]. Однако в местностях, где установлены районные коэффициенты, пособие назначается с учетом этих коэффициентов. Выплата производится в следующем порядке:

В первые 3 месяца безработицы	75% среднего месячного заработка
Последующие 4 месяца	60% среднего месячного заработка
В дальнейшем до истечения первого 12-месячного периода выплаты	45% среднего месячного заработка

[115] В литературе обоснованно подвергается критике указанное нормативное положение, оставляющее беременных женщин, признанных безработными, на период беременности и родов без материальной поддержки. Предлагаются возможные решения данной проблемы не только в отношении ранее работавших женщин, но и женщин, впервые ищущих работу (см., например: *Шептулина Н.Н.* Проблемы совершенствования законодательства о труде женщин // Трудовое право. 2008. № 1).

[116] Минимальный и максимальный размер пособия по безработице ежегодно определяется постановлением Правительства РФ.

Понижающая шкала размера пособия по безработице имеет целью стимулировать безработного к активному самостоятельному поиску работы, а не возлагать надежды только на службу занятости, тем самым препятствуя иждивенчеству с его стороны.

Во втором 12-месячном периоде выплаты размер пособия для безработных первой группы не может превышать *минимального размера пособия по безработице*, увеличенного на размер районного коэффициента, если он установлен для данной местности.

Пособие по безработице гражданам *второй группы* назначается также в течение двух периодов выплаты, каждый из которых, однако, не может превышать 6 месяцев в суммарном исчислении в пределах 12 месяцев. При этом в течение обоих 6-месячных периодов выплаты пособие безработным данной группы *не может превышать минимального размера пособия по безработице*, увеличенного на размер районного коэффициента, если он установлен для данной местности.

Специальные правила относительно пособий по безработице предусмотрены законодательством в отношении граждан, пострадавшим вследствие радиационных катастроф на Чернобыльской АЭС и аварии на ПО «Маяк», которым установлены дополнительные ежемесячные выплаты к пособию по безработице[117]. К их числу относятся:

– постоянно проживающие (работающие) на территории зоны проживания с правом на отселение;

– постоянно проживающие (работающие) на территории зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом;

– постоянно проживающие (работающие) в зоне отселения до их переселения в другие районы.

В случаях неявки без уважительных причин на переговоры о трудоустройстве с работодателем в течение трех дней со дня направления органами службы занятости или отказа без уважительных причин явиться в органы службы занятости для получения направления на работу (учебу) размер выплачиваемого пособия может быть уменьшен на 25 % на срок до одного месяца.

Выплата пособия по безработице также может быть *приостановлена* на срок до 3 месяцев или *прекращена* по решению службы занятости с одновременным снятием лица с учета в качестве безработного по основаниям, предусмотренным законодательством[118]. В случае смерти безра-

---

[117] См.: п. 4 ст. 18, п. 3 ст. 19 и п. 4 ст. 20 Закон о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Размер этой выплаты составляет 100 рублей и подлежит увеличению на коэффициент индексации.

[118] Ст. 35 Закона о занятости населения.

ботного назначенное, но неполученное им пособие выплачивается его наследникам в соответствии с гражданским законодательством[119].

Пособие супругам военнослужащих по контракту и сотрудников правоохранительных в местностях пребывания, где нет возможности трудоустроиться. Данное пособие является особой выплатой в связи с безработицей, устанавливаемой для специального субъекта. Несмотря на то, что это пособие в настоящее время регламентируется разными нормативными правовыми актами[120], можно выделить общие условия для его назначения. Для возникновения права на данную выплату необходимо выполнить несколько требований. Во-первых, подтвердить невозможность трудоустройства супругов военнослужащих по контракту, сотрудников органов внутренних дел и государственной противопожарной службы в гарнизонах и местностях (в том числе отдаленных), где они пребывают. Подтверждением этому служит, в частности, признание супруга в установленном порядке безработным с истечением права на получение пособия по безработице при отсутствии подходящей работы или невозможности открыть собственное дело. Во-вторых, необходимым условием является также постоянное совместное проживание супругов в соответствующих местностях. В-третьих, важно определить и субъекта-получателя данного пособия, поскольку применительно к военнослужащим по контракту к категории «супруг» относится как муж, так и жена. В отношении же сотрудников правоохранительных органов речь идет только о женах. При этом юридическое значение имеет только брак, зарегистрированный в установленном законом порядке.

Формальную сторону процедуры назначения данного пособия составляет обязанность нуждающегося предоставить установленный перечень документов (рапорт или заявление, копию свидетельства о браке, трудовую книжку супруга, кроме случаев, когда ранее трудовая деятельность не осуществлялась, справку кадрового органа о прибытии и фактическом проживании супруга по месту службы мужа (жены)).

Рассматриваемое пособие относится к категории *ежемесячных* выплат, устанавливается в твердом денежном выражении и выплачивается с

---

[119] Ст. 1183 Гражданского кодекса РФ.

[120] См.: Постановление Правительства РФ от 27 февраля 1999 г. № 231 «О размерах и порядке выплаты ежемесячного пособия супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать и не могут трудоустроиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства, а также по состоянию здоровья детей» (СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1245) и Постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1206 «Об утверждении порядка назначения и выплаты ежемесячных компенсационных выплат отдельным категориям граждан» (раздел III) (СЗ. 1994. № 29. Ст. 3035).

месяца, следующего за месяцем, в котором были поданы рапорт или заявление, до наступления обстоятельств, влекущих прекращение его выплаты, а именно:

– трудоустройство супруга или осуществление им предпринимательской деятельности;

– переезд супруга на постоянное место жительства в другую местность;

– назначение супругу пенсии;

– выплата пособия по безработице;

– увольнение военнослужащего или сотрудника правоохранительного органа со службы.

3.2.2. Пособия в связи с малообеспеченностью

Рассматриваемая разновидность пособий является относительно новым видом для отечественного права социального обеспечения, хотя аналог такой выплаты можно обнаружить в законодательстве советского периода, когда в первые месяцы советской власти нуждающимся нетрудоспособным родственникам авторов произведений, признанных государственным достоянием, при недостаточности у них средств к существованию выплачивалось пособие для доведения имеющегося дохода до размера прожиточного минимума[121]. Помимо этого, В.С. Андреев относил к числу таких выплат также пособия лицам, у которых отсутствовали средства к существованию, например инвалидам с детства, одиноким гражданам, не имевшим права на государственную пенсию, и некоторым другим категориям. Однако учитывая, что для этих граждан такие выплаты становились единственным источником средств к существованию, речь шла уже не о помощи, а о содержании нуждающегося за счет общественных и обобществленных средств, т.е. о пенсионном обеспечении. Такой вывод позже нашел законодательное подтверждение в Законе о пенсионном обеспечении граждан в СССР, Законе о государственных пенсиях 1990 г., а затем и в Законе о государственном пенсионном обеспечении закреплением системы социальных пенсий.

Пособия в связи с малообеспеченностью коренным образом отличаются от социальных пенсий дополнительным, вспомогательным характером и представляют собой один из наиболее ярких примеров реализации в праве социального обеспечения принципа адресного предоставления

[121] См. п. 8 Декрета СНК РСФСР от 26 ноября 1918 г. «О признании научных, литературных, музыкальных и художественных произведений государственным достоянием» // СУ РСФСР. 1918. № 86. Ст. 900.

помощи нуждающимся. Основанием для обеспечения социальным пособием является *малообеспеченность* лица или семьи, выраженная в имущественной недостаточности вследствие снижения дохода. В целях адресного обеспечения нуждающихся предусмотрен *прожиточный минимум*, установленный в субъекте Федерации по соответствующим социально-демографическим группам населения (дети, работающее население, пенсионеры)[122].

В современный период субъектами-получателями данного пособия являются малоимущие одиноко проживающие граждане или малоимущие семьи, имеющие размер дохода (среднедушевого дохода семьи)[123] *по независящим от нуждающихся обстоятельствам* ниже величины прожиточного минимума. Функция рассматриваемого пособия заключается, таким образом, в оказании помощи малоимущим одиноко проживающим гражданам или малоимущим семьям в форме денежных выплат в целях стабилизации дохода (среднедушевого дохода) на уровне не ниже прожиточного минимума. Безусловно, достижению этой цели в большей степени способствует *периодический (ежемесячный)* характер соответствующих выплат, поскольку состояние малообеспеченности, как правило, длится во времени. Тем не менее это не исключает возможность осуществления и *единовременной* денежной помощи[124]. Примечательно в этой связи, что принцип определения *размера* пособия дифференцирован в зависимости от того, является ли такая выплата единовременной или ежемесячной. *Единовременное* пособие в связи с малообеспеченностью устанавливается, как правило, в фиксированной денежной сумме.

Размер ежемесячных пособий по общему правилу определяется как разница между доходом (среднедушевым доходом) лица (семьи) и размером прожиточного минимума в соответствующем регионе страны для определенной социально-демографической группы (дети, работающее население, пенсионеры), что обеспечивает доведение дохода (среднеду-

---

[122] См.: Федеральный закон от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ «О порядке учета и расчета среднедушевого дохода семьи и одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 2003. № 14. Ст. 1257.

[123] См.: Федеральные законы от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в РФ» (СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904) и от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи».

[124] См., например: ст. 6 Закона Ленинградской области от 1 декабря 2004 г. № 105-ОЗ «О государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам в Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2004. № 41.

шевого дохода) лица (семьи) до уровня прожиточного минимума[125]. Однако применение данного варианта исчисления сопряжено с некоторыми трудностями процедурного характера. Во-первых, размер дохода (среднедушевого дохода) лица (семьи) имеет постоянную тенденцию к изменению как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения. Это, в свою очередь, вызывает необходимость в постоянном пересчете размера пособия, делая его нестабильным, сложным для применения. Во-вторых, когда речь идет о таком пособии для малоимущей семьи, в составе которой имеются представители всех социально-демографических групп, возникает вопрос о том, какую величину прожиточного минимума брать за основу – среднюю для всех групп или для той группы, к которой принадлежит член семьи? Учитывая, что величина прожиточного минимума для каждой группы устанавливается отдельно, определить фактический размер такой выплаты для малоимущей семьи становится весьма затруднительно. Эти и другие технические вопросы, включая определение величины прожиточного минимума по социально-демографическим группам, регламентируются нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

Тем не менее унифицированных правил определения размера ежемесячных пособий в настоящий период не существует, поскольку Российская Федерация передала полномочия в этой области субъектам Федерации. Поэтому в некоторых случаях субъекты Федерации устанавливают в своих законодательных актах размер ежемесячного пособия в связи с малообеспеченностью (помимо приведенного ранее способа) либо в твердом денежном выражении[126], либо путем закрепления только минимального и максимального значения[127] сумм выплат, которые могут быть выплачены нуждающимся. Думается, что такую правотворческую практику едва ли можно считать приемлемой и она требует изменения, по-

---

[125] См., например: ст. 3 Закона Кемеровской области от 8 декабря 2005 г. № 140-ОЗ «О государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам» // Законодательный вестник СНД Кемеровской области. 2005. № 42.

[126] Например, в Свердловской области размер ежемесячного пособия для малоимущих граждан (малоимущим семьям) составляет *350 рублей* на одного человека независимо от разницы между доходом (среднедушевым доходом) и прожиточным минимумом (Постановление Правительства Свердловской области от 29 января 2008 г. № 50-ПП «Об увеличении размеров социальных пособий малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий» // СЗ СО. 2008. № 1 (2008). Ст. 113).

[127] В частности, в Саратовской области законодательно определено, что размер ежемесячной помощи (включая пособия) не может быть менее 50 рублей в месяц и не более 2000 рублей в календарном году (ст. 3 Закона Саратовской области от 15 декабря 2004 г. № 68-ЗСО «О государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам» // Саратов – столица Поволжья. 2004. № 264 (1215)).

сколько отсутствие единства в методике определения размера пособий в связи с малообеспеченностью ведет к существенному различию в правах нуждающихся в зависимости от территории проживания.

Пособия в связи с малообеспеченностью назначаются решением уполномоченного в соответствии с законодательством субъекта Федерации органа в сфере социального обеспечения по месту жительства либо месту пребывания малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина на основании заявления гражданина в письменной форме от себя лично (для малоимущих одиноко проживающих граждан) или от имени своей семьи, в котором указываются сведения о составе семьи, доходах, сведения о получении иных видов государственной социальной помощи. Представленные заявителем сведения могут быть подтверждены посредством дополнительной проверки (комиссионного обследования), проводимой уполномоченным в соответствии с законодательством субъекта Федерации органом в сфере социального обеспечения. Учитывая же характеристику состояния нуждаемости вследствие малообеспеченности, такая проверка должна осуществляться систематически, поскольку динамика изменений дохода и его структуры имеет постоянный характер.

Нужно иметь в виду и то, что нуждающийся обязан периодически извещать орган социального обеспечения о наступлении обстоятельств, влекущих изменение размера назначенной помощи или прекращение ее оказания. В случае же нарушения такой обязанности, а равно при предоставлении недостоверных сведений в соответствии с федеральным законодательством орган социального обеспечения вправе приостановить выплату пособия на срок, равный периоду, в течение которого оно выплачивалось нуждающемуся с нарушением установленного порядка. Однако в региональном законодательстве нередко устанавливается, что незаконно выплаченные суммы могут быть либо удержаны при следующих выплатах, либо взысканы в судебном порядке, что, безусловно, противоречит определенным федеральным законодательством основам правового регулирования в этой сфере, поскольку субъектам Федерации предоставлено право лишь определять размер, условия, порядок назначения и выплаты пособий, но не устанавливать основания прекращения для оказания помощи[128].

[128] См. преамбулу ст. 5 и п. 2 ст. 10 Закона о государственной социальной помощи.

3.2.3. Пособие в связи с уходом за нетрудоспособным лицом

В законодательстве данное пособие называется «компенсационной выплатой в связи с осуществлением ухода за нетрудоспособным лицом»[129]. Тем не менее по своим характеристикам это пособие выполняет исключительно восполняющую функцию, поскольку: а) назначается лицу на период, когда у него нет иного источника средств к существованию; б) не требует документального подтверждения понесенных целевых расходов; в) не предполагает наличия какого-либо объекта, с отсутствием которого необходимо соотнести выплату; г) устанавливается в твердом денежном выражении.

Данное пособие назначается любому проживающему на территории РФ лицу, осуществляющему уход за нетрудоспособным лицом из числа следующих категорий:

– за инвалидом I группы;

– за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет;

– за престарелым лицом, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет.

Следует отметить, что эта выплата устанавливается *независимо от родственных отношений* и *совместного проживания* с нетрудоспособным гражданином. Основанием для признания лица нуждающимся в рассматриваемом пособии является не только факт осуществления ухода за нетрудоспособным лицом, но, главным образом, отсутствие у нуждающегося средств к существованию в виде пенсии, пособий или заработка при осуществлении оплачиваемой деятельности в период осуществления ухода. Данная выплата является *ежемесячной* и устанавливается на одно лицо, осуществляющее уход, но за каждого нетрудоспособного гражданина, за которым он осуществляется, на весь период ухода.

Размер пособия устанавливается в твердом денежном выражении[130] и подлежит увеличению на размер районного коэффициента в случае и на период проживания в районах Крайнего Севера и в приравненных к ним местностях.

Выплата пособия производится в порядке, который предусмотрен для пенсий, пенсионным органом, осуществляющим ее назначение и выплату

---

[129] См.: Указ Президента РФ от 26 декабря 2006 г. № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 201.

[130] В настоящее время размер пособия составляет 1200 рублей и увеличивается на районный коэффициент, если он предусмотрен для данной местности.

нетрудоспособному лицу. Для назначения пособия лицо, осуществляющее уход, должно подать заявление в соответствующий пенсионный орган с приложением установленного законодательством перечня документов[131]. Право на обращение за данным пособием не ограничено каким-либо временным периодом, поэтому лицо, осуществляющее уход, может подать заявление в любое время, но не ранее возникновения права на нее (то есть не ранее дня начала ухода за нетрудоспособным гражданином). При этом назначенное пособие, не полученное своевременно, выплачивается за прошлое время, но не более чем за 3 года до обращения за его получением, а если оно не было выплачено своевременно по вине органа, осуществляющего выплату, то соответствующие суммы выплачиваются за прошлое время без ограничения каким-либо сроком.

Выплата пособия прекращается при наступлении следующих обстоятельств:

– смерть нетрудоспособного гражданина либо лица, осуществлявшего уход, а также признание их в установленном порядке умершими или безвестно отсутствующими;

– прекращение осуществления ухода лицом, осуществлявшим уход, подтвержденное заявлением нетрудоспособного гражданина (законного представителя) и (или) актом обследования органа, осуществляющего выплату пенсии;

– назначение лицу, осуществляющему уход, пенсии независимо от ее вида и размера;

– назначение лицу, осуществляющему уход, пособия по безработице;

– выполнение нетрудоспособным гражданином либо лицом, осуществляющим уход, оплачиваемой работы;

– истечение срока, на который нетрудоспособному гражданину была установлена I группа инвалидности либо категория «ребенок-инвалид»;

– достижение ребенком-инвалидом возраста 18 лет, если ему по достижении этого возраста не установлена I группа инвалидности;

– помещение нетрудоспособного гражданина в государственное стационарное учреждение социального обслуживания;

– лишение родителя, осуществляющего уход за ребенком-инвалидом, родительских прав.

При этом лицо, осуществляющее уход, обязано в течение 5 дней известить орган, осуществляющий выплату пособия, о наступлении обстоятельств, влекущих прекращение его выплаты.

---

[131] См.: Постановление Правительства РФ от 4 июня 2007 г. № 343 «Об осуществлении ежемесячных компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2913.

3.2.4. Пособия беженцам и вынужденным переселенцам

Беженцам и вынужденным переселенцам выплачиваются *единовременные* пособия *на каждого члена семьи* при условии регистрации в органах по контролю за миграцией и получения свидетельства о регистрации ходатайства о признании лица беженцем или вынужденным переселенцем соответственно.

Размеры данных пособий устанавливаются *в твердых суммах* и ставятся в зависимость от категории, к которой относится лицо, получившее свидетельства о регистрации ходатайства о признании его беженцем или вынужденным переселенцем. Как правило, в таких случаях выделяются две категории нуждающихся из числа получивших свидетельство о регистрации соответствующего ходатайства:

– *малообеспеченные лица* из числа беженцев и вынужденных переселенцев, к которым относятся одинокие пенсионеры и инвалиды, семьи, состоящие только из пенсионеров или инвалидов, одинокие родители с ребенком или детьми в возрасте до 18 лет, малоимущие многодетные семьи с тремя и более детьми в возрасте до 18 лет;

– *иные лица* из числа беженцев и вынужденных переселенцев.

Малообеспеченным лицам из числа беженцев и вынужденных переселенцев единовременные пособия назначаются в повышенном размере по отношению к основному[132].

По общему правилу рассматриваемые единовременные пособия назначаются на основании поданного в орган по контролю за миграцией по месту пребывания письменного заявления с представлением документов, удостоверяющих личность, и свидетельства о регистрации соответствующего ходатайства. При этом если с заявителем прибыли другие члены семьи, не достигшие 18-летнего возраста, то подается одно заявление, в котором указываются все прибывшие с заявителем лица. В случае, когда речь идет о категории малообеспеченных лиц, орган по контролю за миграцией вправе затребовать дополнительные документы, подтверждающие состояние малообеспеченности и право на получение единовременного пособия в повышенном размере. Особые условия и процедура выплаты данных пособий определяются Правительством РФ[133].

---

[132] Основной размер данного пособия составляет 100 рублей.

[133] См.: Постановление Правительства РФ от 23 мая 1998 г. № 484 «О размере единовременного денежного пособия и порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2457; Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 724 «О размерах единовременного денежного пособия и порядке его выплаты

3.3. Пособия при нарушении здоровья

В законодательстве рассматриваемые пособия закрепляются под разными наименованиями и предоставляются при возникновении различных жизненных ситуаций. Речь идет о пособиях в связи с инвалидностью, а также о группе выплат, которые в правотворческой практике получили наименование компенсаций за вред, причиненный здоровью гражданина в связи с:

– радиационной или техногенной катастрофой;

– поствакцинальным осложнением;

– исполнением служебных или трудовых обязанностей;

– другими обстоятельствами, повлекшими нарушение здоровья.

Имеющаяся в законодательных актах формулировка о *компенсации вреда здоровью* является, на наш взгляд, довольно узкой, тем более, что в большинстве случаев такая цель просто недостижима. Действительно, можно ли денежными выплатами возместить вред здоровью человека, которое преимущественно не имеет стоимостной оценки? По-видимому, ответ должен быть отрицательным, ведь здоровье есть уникальное и сугубо индивидуальное свойство человека, притом весьма относительное, а стало быть, денежные средства далеко не во всех случаях могут быть надлежащим эквивалентом вреду, нанесенному здоровью человека. Именно поэтому рассматриваемую группу денежных выплат мы предлагаем называть *пособиями при нарушении здоровья*, что позволит в какой-то степени консолидировать эти виды выплат, подчеркнув тем самым единство фактической стороны основания для обращения за ними.

Однако данные пособия не следует отождествлять с выплатами, осуществляемыми в гражданско-правовом порядке в связи с деликтными обязательствами из причинения вреда жизни и здоровью (ст. 1064, 1084, 1085 ГК РФ). Социально-обеспечительный и гражданско-правовой порядок существуют параллельно, а соответствующие выплаты (пособия и суммы в возмещение вреда) не подлежат зачету, имея при этом различный порядок назначения и определения размера.

Пособия в связи с нарушением здоровья также следует отличать от пособий по временной нетрудоспособности, поскольку последние призваны заместить временно утраченный заработок. Рассматриваемая же группа пособий назначается в целях оказания нуждающимся помощи при восполнении затрат на оздоровление независимо от наличия или отсутствия заработка, а также от осуществления трудовой деятельности.

лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем» // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2943.

Основанием для получения пособий в связи с нарушением здоровья является факт нарушения здоровья в сочетании со специальным статусом. При этом в качестве нуждающихся в пособиях при нарушении здоровья выступают различные категории лиц, к числу которых относятся:

– инвалиды, дети-инвалиды, инвалиды войны и инвалиды вследствие военной травмы;

– пострадавшие от радиационных или техногенных катастроф;

– пострадавшие от поствакцинального осложнения;

– получившие вред здоровью при исполнении обязанностей государственной службы;

– получившие вред здоровью при исполнении трудовых обязанностей.

Инвалидам в соответствии с законодательством о социальной защите инвалидов предусматриваются *ежемесячные* пособия в зависимости от степени утраты трудоспособности или специального статуса (например, ребенок-инвалид) на период, пока лицо в соответствии с решением медико-социальной экспертизы считается таковым. Кроме этого, *инвалиды войны* имеют право также на ежемесячное пособие в соответствии с законодательством о ветеранах[134].

Лицам, пострадавшим от радиационных или техногенных катастроф, законодательством предусматривается выплата целого комплекса пособий при повреждении здоровья (*единовременные*, *ежемесячные* и *ежегодные* пособия, направленные на создание более благоприятных условий для жизни и обеспечения оздоровления указанной категории нуждающихся). При этом получение таких выплат не ограничивает их права на другие пособия при нарушении здоровья.

В случае получения поствакцинальных осложнений, перечень которых утверждается Правительством РФ по представлению уполномоченного федерального органа исполнительной власти[135], пострадавшие имеют право на обращение за *единовременными* пособиями, а в случае признания лица инвалидом вследствие поствакцинального осложнения – также за *ежемесячными* пособиями. Ежемесячные выплаты, таким образом, назначаются только на период, пока лицо имеет статус инвалида (независимо от группы или степени ограничения жизнедеятельности).

---

[134] Право на ежемесячные пособия при нарушении здоровья закреплено также за инвалидами вследствие военной травмы и некоторыми другими категориями (см.: Указ Президента РФ от 1 августа 2005 г. № 887 «О мерах по улучшению материального положения инвалидов вследствие военной травмы» // СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3271 и Указ Президента РФ от 30 марта 2005 г. № 363 «О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий граждан РФ в связи с 60-летием победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» // СЗ РФ. 2005. № 14. Ст. 1220).

[135] В настоящее время данную функцию выполняет Минздравсоцразвития РФ.

Следовательно, в случае пропуска срока переосвидетельствования либо решения медико-социальной экспертизы об отсутствии у лица признаков инвалидности лицо утрачивает право на ежемесячные выплаты.

В рамках рассматриваемой группы пособий определенной спецификой обладают денежные предоставления лицам, получившим вред здоровью в связи с исполнением обязанностей государственной службы или трудовых обязанностей. В нормотворческой практике данные пособия приобрели наименование *страховых выплат* по государственному личному страхованию (для судей, государственных служащих, арбитражных или присяжных заседателей), а также по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Так, военнослужащим по контракту и приравненным к ним категориям служащих правоохранительной системы, судьям, арбитражным и присяжным заседателям, судебным исполнителям, должностным лицам контролирующих органов[136] устанавливаются *единовременные* пособия в случае нарушения здоровья, исключающего возможность продолжения работы, а также при причинении телесных повреждений, не повлекших стойкой утраты трудоспособности.

При получении *трудового увечья* или *профессионального заболевания* при исполнении трудовых обязанностей, подтвержденных, соответственно, актом о расследовании несчастного случая или актом о расследовании профессионального заболевания, нуждающиеся (застрахованные лица) имеют право на обращение за *единовременным* пособием (страховой выплатой). Помимо указанных актов, необходимо предоставить установленный законодательством перечень документов в соответствии с законодательством об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний[137].

Размеры пособий при нарушении здоровья зависят от статуса нуждающихся. Так, инвалидам, лицам, пострадавшим вследствие радиационных или техногенных катастроф, а также пострадавшим вследствие поствакцинального осложнения пособия устанавливаются в твердом денежном выражении[138].

---

[136] Перечень должностных лиц *контролирующих* органов определяется ст. 2 Федерального закона от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455 и Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2004 г. № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 158.

[137] См. п. 4 ст. 15 Закона об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

[138] Размеры этих пособий подлежат индексации в соответствии с федеральным законом о бюджете на соответствующий финансовый год в порядке, предусмотренном для индекса-

Лицам, имеющим нарушение здоровья в связи с исполнением обязанностей государственной службы, размер денежных выплат исчисляется в кратном размере по отношению к суммам денежного довольствия, денежного содержания судьи или средней заработной платы пострадавшего лица[139], а военнослужащим по призыву – к месячному окладу по воинской должности.

Размер выплаты пострадавшим от трудового увечья или профессионального заболевания определяется в соответствии со *степенью утраты профессиональной трудоспособности*[140], исходя из максимальной суммы, установленной Законом о бюджете ФСС на очередной финансовый год с увеличением на районный коэффициент, если он предусмотрен для данной местности. Кроме этого, предусмотрено правило о возможности уменьшения размера пособия, но не более чем на 25% (соразмерно степени вины), если комиссия в ходе расследования несчастного случая или профессионального заболевания установит, что грубая неосторожность застрахованного способствовала возникновению или увеличению вреда, причиненного его здоровью.

3.4. Пособия для оплаты некоторых товаров и услуг при обустройстве на новом месте жительства

К пособиям данной группы относятся денежные выплаты, назначение которых заключается в восполнении затрат при приобретении товаров (имущества) или оплате услуг, а также при обустройстве на новом месте жительства некоторым категориям нуждающихся. К этим категориям в соответствии с законодательством относятся:

– лица, определенные законодательством в качестве получателей государственной социальной помощи[141];

ции базовой части страховой пенсии. Это правило, однако, не распространяется на пособия лицам, пострадавшим от поствакцинального осложнения, что, несомненно, требует законодательной корректировки.

[139] См., например: ст. 18 Закона о статусе военнослужащих; ст. 20 Федерального закона от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»; ст. 45 Закона РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре РФ» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366 и др.

[140] Постановление Правительства РФ от 16 октября 2000 г. № 789 «Об утверждении правил установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // СЗ РФ. 2000. № 43. Ст. 4247.

[141] Ст. 6.1 и 6.7 Закона о государственной социальной помощи.

– лица, пострадавшие вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и приравненные к ним категории нуждающихся, пострадавшие от других радиационных или техногенных катастроф[142].

Указанные лица имеют право на *ежемесячное* пособие, устанавливаемое в твердом денежном выражении, в случае, если они выбрали эту денежную выплату вместо дополнительных (по отношению к ОМС) медицинских услуг и (или) бесплатного проезда в пригородном и междугородном транспорте[143]. Указанное пособие устанавливается на календарный год по заявлению нуждающегося, поданному в территориальный орган ПФР.

В отношении лиц, пострадавших вследствие радиационных и техногенных катастроф, предусматривается выплата нескольких специальных пособий[144]:

– на питание с молочной кухни для детей до 3 лет, постоянно проживающих на территориях зоны проживания с правом на отселение и зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом;

– на питание детей в детских дошкольных учреждениях (специализированных детских учреждениях лечебного и санаторного типа), в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования;

– на приобретение продовольственных товаров;

– на обустройство в связи с переездом на новое место жительства.

Большинство из указанных пособий относятся к числу *ежемесячных*, а продолжительность их выплаты зависит от длительности сохранения основания, по которому оно назначено. Так, *ежемесячное пособие на питание ребенка с молочной кухни* ограничено временным периодом до достижения ребенком возраста 3 лет и условием о постоянном проживании на территориях зоны проживания с правом на отселение и зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом.

Ежемесячное пособие на питание детей в дошкольных и общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования выплачивается за весь период учебы. При этом для дошкольников и школьников предусмотрено, что выплата ежемесячного пособия гарантируется даже в случае, если они фактически не по-

---

[142] К пострадавшим от катастрофы на Чернобыльской АЭС приравниваются лица, подвергшиеся воздействию радиации вследствие аварии на ПО «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов реку Теча, а также граждане из подразделений особого риска.

[143] Ст. 6.5. Закона о государственной социальной помощи.

[144] См.: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 907 «О социальной поддержке граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 164.

сещают образовательное учреждение в соответствии с медицинским заключением, выданным в установленном законодательством порядке.

Ежемесячное пособие на приобретение продовольственных товаров по общему правилу назначается *пожизненно* следующим категориям нуждающихся:

– гражданам, получившим или перенесшим лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы;

– гражданам, получившим профессиональное заболевание, связанное с лучевым воздействием на работах в зоне отчуждения;

– инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы и проживающим с ними детям, не достигшим 14-летнего возраста;

– участникам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;

– гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения.

Исключение из правила о пожизненном назначении указанного пособия составляют дети граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь, и инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, которым данное пособие выплачивается до достижения ими 14-летнего возраста.

Пособие при обустройстве на новом месте жительства относится к числу *единовременных* и устанавливается гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения, переселенным (переселяемым) из зоны отселения и покинувшим зону проживания с правом на отселение на каждого переселяющегося члена семьи в размере, определенном в твердом денежном выражении.

Для получения пособий лицам, пострадавшим от радиационных и техногенных катастроф, нужно обратиться с заявлением и установленным для конкретной выплаты перечнем документов в уполномоченный орган в сфере социального обеспечения в субъекте Федерации с указанием почтового адреса или реквизитов счета, открытого в кредитной организации. Так, при обращении за пособиями для оплаты товаров и услуг для детей их родители или заменяющие их лица (опекуны, попечители) направляют документы в указанные органы *по месту жительства ребенка*, за пособием на приобретение продовольственных товаров – *по своему месту жительства*, а за пособием на обустройство в случае переезда в другую местность – *по новому месту жительства*. Выплата назначенных пособий производится с месяца, следующего за месяцем подачи заявления в уполномоченный орган, через организации федеральной почтовой связи либо через кредитные организации.

Размер пособий для оплаты некоторых товаров и услуг, а также при обустройстве на новом месте жительства устанавливается в *твердых де-*

нежных суммах и, как правило, подлежит индексации в соответствии с федеральным законом о бюджете на соответствующий финансовый год.

3.5. Пособия в связи со смертью гражданина

Пособие на погребение. В соответствии с положениями законодательства[145] гражданам, взявшим на себя обязанности по погребению умершего, гарантированы по их выбору либо определенный перечень *ритуальных товаров и услуг*, предоставляемых на безвозмездной основе за счет государства, либо *пособие на погребение*, целью которого является восполнение имущественных затрат лицам, осуществлявшим погребение.

В перечень гарантированных государством товаров и услуг включаются:

– оформление документов, необходимых для погребения;

– предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;

– перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);

– погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Гарантированные ритуальные товары и услуги предоставляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления. Стоимость ритуальных товаров и услуг по общему правилу определяется органами местного самоуправления по согласованию с территориальными отделениями Пенсионного фонда и Фонда социального страхования и возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в установленном законом размере.

В отношении умерших (погибших) военнослужащих по призыву, лиц, призванных на военные сборы, военнослужащих по контракту и приравненных к ним категорий, ветеранов военной службы и боевых действий, участников и инвалидов Великой Отечественной войны, а также лиц, участвовавших в проведении мероприятий по борьбе с терроризмом, стоимость ритуальных товаров и услуг устанавливается в более высоком размере по сравнению с общими правилами.

Право на обращение за пособием на погребение возникает в случае, если лицо, взявшее на себя обязанность по погребению умершего, осуществляет данное ритуальное действие полностью за собственный счет, не обращаясь за предоставлением ритуальных услуг к специализированной

[145] Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 146.

службе. При этом *размер* данного пособия определяется из произведенных затрат на погребение по общему правилу в твердых суммах и *не выше стоимости гарантированного перечня ритуальных товаров и услуг*[146] с учетом районного коэффициента, если он предусмотрен для данной местности.

В то же время пособие на погребение в некоторых случаях выплачивается в более высоком размере по сравнению с общими правилами лицам, осуществляющим это ритуальное действие в отношении умерших из числа[147]:

– военнослужащих по призыву;

– лиц, призванных на военные сборы;

– военнослужащих по контракту и приравненных к ним категорий;

– ветеранов военной службы и боевых действий;

– участников и инвалидов Великой Отечественной войны;

– лиц, участвовавших в проведении мероприятий по борьбе с терроризмом;

– пенсионеров из числа военнослужащих и приравненных к ним категорий;

– граждан, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с чернобыльской катастрофой.

Выплата пособия на погребение производится на основании свидетельства о смерти в день обращения, если обращение за ним последовало не позднее 6 месяцев со дня смерти:

– органом, в котором умерший получал пенсию;

– организацией, в которой работал умерший либо работает один из родителей или другой член семьи умершего несовершеннолетнего;

– органом социальной защиты населения по месту жительства в случаях, если умерший не работал и не являлся пенсионером, а также в случае рождения мертвого ребенка по истечении 196 дней беременности.

Пособия в связи со смертью (гибелью) кормильца. Целью пособий данной группы является оказание денежной помощи нуждающимся гражданам в связи с утратой источника средств к существованию вследствие

---

[146] В настоящее время максимальная сумма пособия на общих основаниях составляет 4000 рублей.

[147] См.: п. 21 Постановления СМ РФ от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет...»; Постановление Правительства РФ от 6 мая 1994 г. № 460 «О нормах расходов денежных средств на погребение погибших (умерших) военнослужащих...» // СЗ РФ. 1994. № 3. Ст. 232; Постановление Правительства РФ от 22 января 1997 г. № 58 «О мерах социальной защиты лиц, привлекаемых к выполнению специальных задач, связанных с проведением мероприятий по борьбе с терроризмом» // СЗ РФ. 1997. № 4. Ст. 551; ст. 14 Закона о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

смерти кормильца[148] и необходимостью нести затраты сверх гарантированного государством перечня ритуальных услуг при погребении умершего. Нужно подчеркнуть, что смерть (гибель) лица должна наступить в связи определенными юридически значимыми обстоятельствами, дающими право на обращение за назначением таких пособий, к числу которых относятся:

– участие в контртеррористической операции;

– исполнение обязанностей военной службы и должностных обязанностей для некоторых других категорий государственных служащих;

– исполнение обязанностей присяжного или арбитражного заседателя;

– исполнение трудовых обязанностей вследствие трудового увечья или профзаболевания;

– катастрофа на Чернобыльской АЭС;

– поствакцинальное осложнение.

Получателями указанных пособий, как правило, являются члены семьи[149] умершего кормильца, находившиеся на его *иждивении* и получавшие от него содержание. Однако в некоторых случаях законодатель определяет в качестве субъектов права на данную выплату и иных нетрудоспособных лиц, состоявших на иждивении умершего. В частности, право на пособие в связи со смертью кормильца вследствие несчастного случая на производстве или профзаболевания имеют нетрудоспособные лица (независимо от факта родства), состоявшие на иждивении умершего кормильца ко дню его смерти или имевшие право на получение от него содержания, а также ребенок умершего, родившийся после его смерти[150].

Данные пособия преимущественно относятся к числу *единовременных* выплат, а их *размер* определяется с учетом статуса умершего (погибшего) кормильца. Так, например, в случае гибели лица при исполнении должностных обязанностей или обязанностей военной службы, при исполнении обязанностей присяжного или арбитражного заседателя размер пособия исчисляется в *кратном размере* по отношению к их *денежному содержанию (довольствию)*. Для военнослужащих по призыву (включая призванных на военные сборы) размер определяется в *кратном размере* к *минимальному месячному окладу по воинской должности*.

---

[148] В некоторых сравнительно редких случаях такое пособие назначается и в связи со смертью *другого члена семьи, не являвшегося кормильцем*, в первую очередь, как представляется, в качестве меры, восполняющей причинение морального вреда. В частности, речь может идти о смерти ребенка в результате поствакцинального осложнения, что также дает право родителям обратиться за назначением такого пособия.

[149] К членам семьи относятся лица, перечисленные в п. 2 ст. 9 Закона о трудовых пенсиях.

[150] Пункт 2 ст. 7 Закона об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В случае смерти (гибели) лица вследствие участия в контртеррористической операции, вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также в результате поствакцинального осложнения размер пособий определяется законодательством в *твердом денежном выражении*.

Пособие членам семей лиц, умерших (погибших) вследствие трудового увечья или профзаболевания, устанавливается в *размере*, определяемом Законом о бюджете ФСС на соответствующий финансовый год.

Несмотря на то, что рассматриваемые пособия имеют преимущественно единовременный характер, это, однако, не исключает возможности назначения *ежемесячных* выплат в связи со смертью (гибелью) члена семьи. Так, например, в случае смерти кормильца, относящегося к числу инвалидов вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС или приравненных к ним лиц, право на выплачиваемое при его жизни ежемесячное пособие сохраняют нетрудоспособные иждивенцы в размере суммы этой выплаты поделенной на их число за вычетом доли, приходившейся на самого умершего. Право на ежемесячное пособие имеют также нетрудоспособные члены семьи умершего участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, а его дети, кроме этого, на *ежегодное* пособие.

4. Компенсирующие пособия

Компенсирующие пособия, в отличие от замещающих и восполняющих, прежде всего, как указывалось ранее, направлены на восстановление нуждающимся имущественных потерь в связи с несением ими расходов, вызванных, как правило, состоянием временной или стойкой нетрудоспособности либо утратой имущества вследствие экстремальных жизненных ситуаций. Характерной чертой компенсирующих пособий является то, что право на них у нуждающихся возникает лишь при подтверждении принадлежности утраченного имущества данному лицу, а также факта и объема понесенных в прошлом расходов. При этом нуждающийся имеет право на компенсацию всех фактически понесенных расходов или стоимости имущества, но по общему правилу не выше максимального размера, определенного в соответствии с нормами законодательства.

В законодательстве некоторые компенсирующие пособия, в частности для оплаты жилищно-коммунальных услуг, а также на приобретение или строительство жилья, именуются *субсидиями*. На наш взгляд, использование другого наименования не меняет существа рассматриваемой группы пособий, поскольку они имеют денежную форму и направлены, пре-

жде всего, на компенсацию возникших у нуждающегося целевых документально подтвержденных расходов.

Компенсирующие пособия используются законодателем сравнительно редко, что объясняется несколькими причинами. Во-первых, широкое использование компенсационного способа с неизменностью приводило бы к значительным затруднениям в области планирования расходных обязательств бюджетов на указанные цели. Во-вторых, в некоторых случаях трудно определить объем компенсации, поскольку утраченный объект не всегда может иметь стоимостную оценку, при этом пособия данного вида имеют строго целевой характер. В-третьих, существуют сложности процедурного порядка в части обоснованности приобретения того или иного товара (услуги), в том числе связанные с достоверностью предоставляемых документов.

В законодательстве, используя метод обобщения, можно обнаружить следующие группы компенсирующих пособий с точки зрения их назначения:

– пособия для компенсации нуждающимся расходов на оплату отдельных видов товаров и услуг;

– пособия для компенсации утраченного (поврежденного) жилья или иного имущества;

– пособия для компенсации расходов в связи с приобретением (строительством) жилья.

Следует учитывать то обстоятельство, что число пособий, составляющих каждую из представленных групп, достаточно велико, при этом многие из них имеют достаточно узкую сферу действия по кругу лиц и ограниченное количество случаев, на которые они рассчитаны. Именно поэтому представляется целесообразным более подробно остановиться лишь на некоторых из указанных выплат, имеющих наибольшее распространение и значение в сфере социального обеспечения населения.

4.1. Пособия для компенсации расходов на оплату отдельных видов товаров и услуг

Данная группа пособий направлена на возмещение фактически понесенных нуждающимися гражданами расходов в связи с приобретением ими отдельных видов *товаров*, под которыми в настоящем разделе работы понимаются имеющие стоимостную оценку и наделенные индивидуально определенными или родовыми признаками *предметы материального мира*, или *услуг*, т.е. положительных для нуждающегося и (или) членов его семьи *действий третьих лиц*. Важно подчеркнуть, что в рамках данной группы пособий компенсируются расходы на оплату, конечно, *не*

любых товаров и услуг, а лишь тех, которые рассматриваются обществом и государством как необходимые лицу (членам его семьи) с учетом характеристики конкретного состояния нуждаемости для удовлетворения его (их) *алиментарных потребностей*, но всегда в пределах нормативов, очерченных законодательством. К обстоятельствам, порождающим потребности в определенного рода товарах и услугах в соответствии с законодательством, как правило, относятся:

– реабилитационные мероприятия (медицинские, социальные, профессиональные) в связи с трудовым увечьем или профзаболеванием;

– инвалидность вследствие иных причин, связанная с предоставлением нуждающимся технических средств реабилитации;

– повышенные расходы при оплате жилья, коммунальных услуг или твердого топлива;

– проезд нуждающегося в другую местность.

Пособия в связи с медицинской, социальной или профессиональной реабилитацией[151]. Функция пособий рассматриваемой группы заключается в компенсации дополнительных расходов, вызванных процессом медицинской, социальной или профессиональной реабилитации в случае, если учреждением медико-социальной экспертизы установлено, что нуждающемуся в соответствии с программой восстановительных мероприятий необходимы специальные виды товаров или услуг. К субъектам-получателям пособий указанной группы относятся пострадавшие вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, *имеющие статус застрахованных* по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Рассматриваемые пособия *единовременно* или *ежемесячно* (а в некоторых *ежеквартально* или *ежегодно*) призваны компенсировать произведенные в денежной форме и документально подтвержденные в установленном порядке расходы нуждающихся в процессе профессиональной реабилитации по следующим направлениям:

а) *на посторонний уход*;

б) *на дополнительное питание*;

в) *на лекарственные средства и изделия медицинского назначения*;

г) *на технические средства реабилитации*;

д) *на приобретение транспортного средства*;

е) *на капитальный и текущий ремонт транспортного средства.*

---

[151] См. Положение об оплате дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию застрахованных лиц, получивших повреждение здоровья вследствие несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2006 г. № 286) // СЗ РФ. 2006. № 21. Ст. 2263.

Размер компенсирующих пособий данной группы соотносится с объемом фактически понесенных расходов, подтвержденных документально, но в некоторых случаях не может быть выше предельной суммы, установленной законодательством.

Данные пособия выплачиваются нуждающимся лицам работодателем по месту работы либо территориальным органом ФСС за счет средств обязательного социального страхования на основании обращения с предоставлением документов, подтверждающих понесенные расходы.

Пособия при оплате жилья, коммунальных услуг или твердого топлива. Рассматриваемые пособия устанавливаются гражданам (семьям) в случаях, когда их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг превышают величину *максимально допустимой доли расходов* граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (твердого топлива) в доходе гражданина (совокупном доходе семьи)[152]. Таким образом, целью таких пособий является компенсация нуждающимся в установленных законодательством пределах фактически понесенных расходов, подтвержденных предоставлением документов, содержащих сведения о платежах за жилое помещение и коммунальные услуги или о задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Данная группа пособий, как правило, относится к числу *ежемесячных* выплат, но в качестве исключения предусмотрена возможность их выплаты *единовременно* в части компенсации приобретения твердого топлива (при наличии печного отопления).

Методика исчисления размера данного вида пособий достаточно сложна и включает следующие элементы:

– размер расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, исходя из региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг;

– региональные стандарты нормативной площади жилого помещения;

– региональные стандарты максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи;

– среднедушевой доход семьи;

– величину прожиточного минимума для соответствующей социально-демографической группы населения.

В некоторых случаях при определении размера пособия также имеет значение объем льгот на жилищно-коммунальные услуги, которые предоставляются отдельным категориям нуждающихся в соответствии с за-

[152] См. Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» // СЗ РФ. 2005. № 51. Ст. 5547.

конодательством. При этом следует иметь в виду, что размеры региональных стандартов устанавливаются органами государственной власти субъектов Федерации и, следовательно, действительный размер такого пособия будет существенно отличаться в различных регионах страны за счет отличия в природно-климатических условиях, а также в финансовых возможностях региональных и муниципальных бюджетов.

Нужно учитывать и тот факт, что в течение последних десяти лет максимально допустимая доля собственных расходов нуждающихся на жилищно-коммунальные услуги неуклонно повышалась и в некоторых регионах достигла 100 %, что исключает основание для обращения за такими пособиями. Поэтому в большинстве случаев право на обращение за указанными предоставлениями сохраняют лишь те категории нуждающихся, которые в соответствии с законодательством относятся к числу малоимущих, имеющих среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума[153]. Таким образом, следует подчеркнуть, что в современный период законодательство в этой области формируется на основе принципа адресного предоставления социального обеспечения.

Пособия при оплате жилья, коммунальных услуг или твердого топлива при условии предоставления перечня оригиналов необходимых документов, как правило, устанавливаются сроком на 6 месяцев. На основании представленных документов уполномоченные государственные (муниципальные) органы перечисляют средства на банковские счета нуждающихся, вклады до востребования либо выплачивают пособия непосредственно через кассы уполномоченного органа.

Пособия в связи с проездом в другую местность. Фактической стороной основания для обращения за данными выплатами являются различные жизненные обстоятельства, вызвавшие необходимость проезда в другую местность. В частности, к таким причинам можно отнести потребность в осуществлении вне места постоянного жительства медицинской и социальной реабилитации, в санаторно-курортном лечении, оздоровлении или отдыхе на территории РФ, невозможность проживания в прежнем месте жительства и другие.

К числу получателей таких пособий относятся, как правило, специальные категории нуждающихся:

---

[153] В некоторых случаях указанное пособие предоставляется нуждающимся из числа специальных субъектов. В частности, речь идет о членах семей военнослужащих и служащих правоохранительных органов в связи с их гибелью (смертью) в период службы (см. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 475 «О предоставлении членам семей военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг» // СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3316).

– пострадавшие от трудового увечья или профессионального заболевания;

– пенсионеры, получающие страховую пенсию по возрасту или по инвалидности на общих основаниях, проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

– инвалиды по зрению, направленные в специализированные учреждения для обучения обращению с собакой-проводником;

– граждане, направленные органами службы занятости на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации в другую местность;

– граждане, эвакуированные из зоны отчуждения и переселенные (переселяемые) из зоны отселения;

– малообеспеченные граждане из числа вынужденных переселенцев.

Объектом возмещения в указанных случаях являются расходы, произведенные указанными лицами (а иногда и сопровождающими их лицами) в связи с оплатой услуг по проезду, провозу багажа отдельными видами общественного транспорта, а также по погрузке (разгрузке) имущества некоторым категориям нуждающихся (нетрудоспособным гражданам, одиноким матерям и др.) с учетом нормативных ограничений по виду транспорта и стоимости указанных услуг.

Для назначения указанного пособия нуждающиеся, как правило, должны обратиться с заявлением в соответствующий правовому положению лица орган (территориальные органы ФСС, ПФ, Федеральной миграционной службы, службы занятости) о его выплате с предоставлением проездных и провозных (для багажа) документов.

4.2. Пособия в связи с утратой (повреждением) жилья или иного имущества

Компенсирующие пособия этой группы назначаются по общему правилу, если такие последствия вызваны действием *экстремальных жизненных ситуаций* социального, природного или техногенного характера. К числу получателей такого рода пособий в соответствии с законодательством относятся:

– граждане, эвакуированные из зоны отчуждения и переселенные (переселяемые) из зоны отселения и приравненные к ним категории пострадавших от радиационных и техногенных катастроф[154];

[154] См. по данному вопросу: Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2004 г. № 869 «Об утверждении правил выплаты гражданам компенсации материального ущерба в связи с

– лица, принимавшие участие в мероприятиях по борьбе с терроризмом[155];

– граждане, утратившие жилье и другое имущество вследствие событий в Чеченской Республике с 1994 по 2001 г.[156];

– граждане, пострадавшие от стихийных бедствий[157].

Размеры и условия получения соответствующих пособий зависят от характера, места, времени и последствий указанных обстоятельств и, как правило, устанавливаются специальными нормативными правовыми актами применительно к каждой из перечисленных категорий. Пособия имеют *единовременный* характер.

Размер пособий устанавливается для каждой из указанных категорий, как правило, в зависимости от оценки стоимости жилья или другого имущества и степени разрушения, но не выше стандартов определения цены данного объекта, установленных Правительством РФ. При этом форма собственности по общему правилу значения не имеет. Так, например, гражданам, эвакуированным из зоны отчуждения и переселенным (переселяемые) из зоны отселения и приравненным к ним категориям пострадавших от радиационных и техногенных катастроф, выплачиваются *единовременные* пособия в размере стоимости оставленного жилья и иного имущества в соответствии с законодательством о социальной защите этих категорий граждан. При этом размер компенсирующих пособий складывается из денежной оценки стоимости:

– строений (жилые дома, садовые домики, дачи, гаражи, хозяйственные постройки и другие);

– домашнего имущества, степень радиоактивного загрязнения которого не позволяет перевезти его на новое место жительства;

утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и о стандартах оценки, обязательных к применению субъектами оценочной деятельности при определении стоимости строений и имущества с учетом степени их радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 2). Ст. 114.

[155] См.: ч. 5 ст. 21 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

[156] См.: Постановление Правительства РФ от 30 апреля 1997 г. № 510 «О порядке выплаты компенсаций за утраченное жилье и (или) имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской республике и покинувшим ее безвозвратно» // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2281; Постановление Правительства РФ от 4 июля 2003 г. № 404 «О порядке осуществления компенсационных выплат за утраченное жилье и имущество пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской республике гражданам, постоянно проживающим на ее территории» // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2929.

[157] См., например: Порядок использования средств безвозмездных субсидий, предоставляемых гражданам, лишившимся жилья или части его в результате паводка, произошедшего в июне 2002 г. на территории Чеченской республики (утв. Приказом Госстроя от 1 августа 2002 г. № 166) // Российская газета. 2002. № 152.

– всех видов сельскохозяйственных животных, подлежащих вынужденному убою, и утраченных садово-ягодных насаждений, посевов.

Существующими нормативными положениями не предусматривается исключительное целевое расходование компенсирующих пособий в связи с утратой жилья или иного имущества, что позволяет нуждающимся без каких-либо ограничений использовать их по своему усмотрению. Исключение составляют пособия, предоставляемые для оказания помощи нуждающимся гражданам в случаях его утраты в результате стихийных бедствий (наводнений, землетрясений и т.п.), расходование которых со стороны нуждающегося должно иметь строго *целевой* характер.

Для назначения данных пособий нуждающиеся должны обратиться с заявлением в соответствующий правовому положению лица орган (уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Федерации, на территории которого находится утраченное имущество, иные уполномоченные органы) о его выплате с предоставлением необходимого перечня документов, а также документов, подтверждающих право на жилое помещение и иное имущество.

4.3. Пособия для компенсации расходов в связи с приобретением (строительством) жилья

Данная группа пособий представляет собой своеобразный и динамично развивающийся в последние годы вид *компенсирующих выплат*, предназначенных для приобретения жилого помещения, некоторым категориям граждан, не имеющих жилья либо нуждающихся в улучшении жилищных условий. Правом на получение таких пособий обладают:

– лица, зарегистрированные как нуждающиеся в жилье в органах местного самоуправления, включенные в списки участников жилищной программы и имеющие сертификат на получение такой выплаты[158];

– женщины, родившие (усыновившие) второго и последующих детей, а также мужчины, являющиеся единственными усыновителями второго и последующих детей с 1 января 2007 г. и получившие сертификат на материнский (семейный) капитал[159].

---

[158] Постановление Правительства РФ от 21 марта 2006 г. № 153 «О некоторых вопросах реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы» // СЗ РФ. 2006. № 13. Ст. 1405.

[159] Федеральный закон от 29 декабря 2009 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 19.

Следует подчеркнуть, что данные выплаты будут являться компенсирующими только в том случае, если нуждающийся приобретает жилое помещение за счет собственных или заемных (кредитных) средств, что и имеет место в большинстве случаев. Однако в случае приобретения жилья только за счет предоставляемых средств такое пособие уже будет иметь восполняющий характер.

При определении расчетного размера пособия *гражданам, получившим сертификаты в рамках программы улучшения жилищных условий,* применяются следующие показатели:

– *нормативная*[160] (стоимость 1 кв. м общей площади по Российской Федерации) или *средняя рыночная* (стоимость за 1 кв. м общей площади в соответствующем субъекте Федерации) стоимости жилого помещения. Оба показателя определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

– норматив *общей площади* жилого помещения для одиноко проживающего лица (33 кв. м) или семьи (из двух человек – 42 кв. м, из трех и более – по 18 кв. м на человека), а в случаях, установленных законодательством для отдельных категорий граждан, также норматив *дополнительной общей площади* (15 кв. м);

– количество членов семьи.

С учетом всех указанных показателей происходит определение расчетного размера пособия, а нуждающимся выдается сертификат на исчисленную сумму.

Размер пособия на приобретение (строительство) жилья *гражданам, родившим (усыновившим) второго и последующих детей,* устанавливается законом в *твердом денежном выражении* и подлежит ежегодной индексации с учетом темпов роста инфляции. При этом общий объем пособий зависит от количества сертификатов, которые выданы на второго и каждого последующего рожденного (усыновленного) ребенка.

Несомненной особенностью пособий данного вида являются, во-первых, *целевой характер использования* предоставляемых средств, во-вторых, *безналичная* денежная форма его предоставления. Для *граждан, получивших сертификаты по программе улучшения жилищных условий,* данная выплата предоставляется посредством перечисления указанной в сертификате суммы на счет получателя в банке. Для получения средств пособия нуждающийся предоставляет банку документы, подтверждающие целевое использование средств, а также дает ему распоряжение об

[160] В некоторых случаях для расчета нормативной стоимости применяются повышающие коэффициенты в зависимости от местности, где будет приобретаться жилье (например, в городах Москва и Санкт-Петербург установлен коэффициент 1,2).

осуществлении оплаты по договору купли-продажи жилья либо о перечислении средств для погашения долга, если жилье было приобретено нуждающимся за счет заемных (кредитных) средств. Банк после проверки предоставленных документов принимает решение о принятии договора к оплате и направляет заявку установленной формы государственному заказчику программы о перечислении указанных средств.

Государственный заказчик проверяет данные, указанные в заявке банка, на соответствие данным, содержащимся в едином реестре выданных сертификатов. При соответствии данных государственный заказчик представляет в территориальный орган Федерального казначейства платежные поручения. В случае соответствия платежного поручения заявке банка территориальный орган Федерального казначейства санкционирует расход средств государственным заказчиком для перечисления их банку.

Для *граждан, родивших (усыновивших) второго и последующих детей*, в законодательстве предусматривается предоставление так называемого *материнского (семейного) капитала*, имеющего своей основной целью стимулирование расширенного воспроизводства населения и улучшение демографической ситуации в стране[161]. Несмотря на законодательное определение данной категории, имеющей в большей степени финансово-экономическую природу, материнский (семейный) капитал не следует считать самостоятельным видом социально-обеспечительного предоставления, поскольку он представляет собой разновидность компенсирующего пособия, реализуемого в безналичной денежной форме[162]. Правда, следует оговориться, что качество компенсатора в рассматриваемом контексте данное пособие приобретает в рамках одного из трех направлений использования предоставляемых денежных средств – *для улучшения жилищных условий*[163].

Для реализации права на указанное пособие необходимо выполнить процедуру, состоящую из двух этапов. Первый этап заключается в получении документа, подтверждающего право на распоряжение соответст-

---

[161] В данном случае следует заметить, что реализация указанных мероприятий планируется на период с 2007 по 2016 г. Дальнейшие перспективы данного направления в области социального обеспечения пока неизвестны и находятся в зависимости от многих факторов, в частности, от эффективности предпринятых мер, финансовых возможностей государства и других.

[162] Первоначально размер данного пособия был установлен в сумме 250 000 рублей на каждого второго и последующих детей. Однако данная сумма ежегодно увеличивается, поскольку с 2008 г. индексируется с учетом темпов роста инфляции.

[163] Двумя другими направлениями, в соответствии с законодательством, являются: 1) расходы на образование ребенка (детей); 2) формирование накопительной части трудовой (страховой) пенсии для женщин, родивших (усыновивших) второго и последующих детей.

вующими средствами. Таким документом является *именной государственный сертификат на материнский (семейный) капитал*, который выдается гражданам, имеющим право на его получение, на основании заявления, подаваемого в территориальное отделение ПФР с приложением установленного перечня документов[164].

Второй этап реализации права заключается в распоряжении указанными средствами, которое осуществляется путем направления заявления об этом в территориальное отделение ПФР с приложением необходимых документов. В настоящий период заявление с установленными документами может быть подано в любое время со дня рождения (усыновления) второго и последующих детей, начиная с 1 января 2007 г., при необходимости использования средств на уплату первоначального взноса или на погашение основного долга и уплаты процентов по кредитным договорам (договорам займа). В случае предоставления всех необходимых документов средства пособия (материнского (семейного) капитала) перечисляются территориальным отделением ПФР на указанный в соответствующем договоре банковский счет лица, осуществляющего отчуждение (строительство) жилого помещения, жилищно-строительного кооператива, либо организации, предоставившей владельцу сертификата кредит (заем). Таким образом, безналичная денежная форма предоставления данного пособия призвана обеспечить целевой характер расходования соответствующих средств[165].

---

[164] См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 873 «О порядке выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 2). Ст. 321.

[165] С началом реализации рассматриваемых мер в первые же месяцы 2009 г. возникла проблема так называемого «обналичивания» данного пособия путем участия обладателей права на него в мнимых сделках по приобретению жилья. ПФР такая практика обоснованно была признана не соответствующей закону и препятствующей достижению действительной цели данного предоставления – компенсации расходов на улучшение жилищных условий.

ГЛАВА XII. ЛЬГОТЫ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

1. Понятие льгот в праве. Льготы в праве социального обеспечения, их особенности и место в системе права социального обеспечения

Во многих нормативных правовых актах различной отраслевой принадлежности встречаются термин «льгота» либо производные от него понятия, такие как «льготный тариф», «льготный срок», «льготные условия отбывания наказания», «льготный режим труда» и другие[1], однако редко можно найти легальное определение данных категорий. Достаточно содержательное и, пожалуй, единственное на сегодняшний момент законодательное определение льготы дано в НК РФ: «Льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере»[2].

На основе анализа норм законодательства, а также сопоставления различных точек зрения, изложенных в юридической литературе, можно выделить основные признаки льгот:

– исключение из общеустановленных правил;

– правомерные исключения, законные изъятия, установленные компетентными органами;

– льготы сопровождаются более полным удовлетворением интересов субъектов, облегчением условий их жизнедеятельности.

В широком (общем) смысле под правовой льготой понимается улучшение положения субъекта по сравнению с обычным посредством наделения его дополнительными правомочиями либо путем освобождения от исполнения некоторых обязанностей. В узком (специальном, отраслевом) понимании льгота – *это закрепленное юридическими нормами освобождение субъекта от бремени исполнения (несения) части обязанностей.*

---

[1] См.: Ст. 289 УК РФ, п. 1 ст. 100 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ; ст. 108 Воздушного кодекса РФ; ст. 132 УИК РФ, ст. 264 ТК РФ.

[2] См. п. 1. ст. 56 НК РФ.

В праве социального обеспечения льготы понимаются именно в этом, специальном смысле.

Важное практическое и теоретическое значение имеет отграничение льгот не только от иных видов социального обеспечения, но и от смежных правовых категорий, таких как «привилегия», «иммунитет», «гарантия». С теоретической точки зрения это необходимо для обеспечения надлежащего понятийного аппарата права социального обеспечения, с практической же стороны это дает возможность нормотворцу обеспечивать юридически обоснованное и социально ориентированное правовое регулирование.

Во-первых, льготы имеют сходство с *привилегиями*, поскольку и те и другие являются исключениями из общих правил. Однако есть основания для их разграничения:

– привилегия (в пер. с латинского – специальный закон для особого лица) по сравнению со льготой – это более высокий уровень дифференциации. Льготы призваны облегчить положение гражданина посредством освобождения от обязанностей, а привилегии реализуются при помощи предоставления дополнительных прав;

– льготы распространяются на больший круг субъектов, имеют более широкую сферу применения, чем привилегии;

– льготы характеризуют специальный статус лица, а привилегии могут устанавливаться как в специальном, так и в индивидуальном статусах (например, в отношении Президента РФ).

Во-вторых, льготы в определенной степени связаны с *гарантиями*. Однако последние представляют собой более емкую категорию, включающую в себя, помимо льгот, и другие юридические средства – поощрения, принуждение, запреты, ограничения и т.п. Более того, система норм права социального обеспечения может быть представлена как сумма гарантий прав граждан на социальное обеспечение, то есть совокупность способов и условий, при помощи которых государством обеспечивается осуществление гражданами прав и свобод[3].

В-третьих, от льгот следует отличать *иммунитеты* по следующим критериям:

– *по целям предоставления*, поскольку иммунитеты связанны с реализацией публичных (государственных) интересов лицами, которых государство наделяет своим суверенитетом в соответствии с внутригосударственным или международным правом;

---

[3] О сущности юридических гарантий см., например: *Скобелкин В.Н.* Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих. М.: Госюриздат, 1969.

– *по субъектам*, поскольку круг лиц, обладающих правовым иммунитетом, несравнимо уже (с учетом первого критерия), чем обладателей льготного статуса;

– *по действию в пространстве*, поскольку при иммунитетах может применяться экстерриториальный принцип, т.е. иммунитеты признаются иностранными государствами, а льготы устанавливаются и реализуются, как правило, в конкретном государстве.

Термин «льгота» используется законодателем повсеместно, а в праве социального обеспечения – не всегда оправданно. Зачастую в названии акта указывается льгота как некое понятие, объединяющее все меры, предусмотренные в этом акте. Статья закона может называться «право на льготы», но в ее нормах речь идет о других видах социально-обеспечительных предоставлений. Столь широкое использование термина, равно как и смешение с другими правовыми явлениями, имеет давнюю историю. В частности, Постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 г. был утвержден Кодекс законов о льготах и преимуществах для военнослужащих Рабоче-крестьянской Красной армии и Рабоче-крестьянского Красного флота и их семей[4], в главе I которого, названной «Виды льгот», предусматривались, наряду с льготами в области труда, также денежные виды социального обеспечения, не имевшие отношения к социально-обеспечительным льготам.

Для уяснения содержания рассматриваемого вида социального обеспечения в первую очередь необходимо разграничить социально-обеспечительные льготы и льготы, связанные с выполнением лицом трудовой и иной деятельности. Например, льготы, предоставляемые работнику за счет средств работодателя, следует относить к предмету трудового права, хотя зачастую их называют социальными, что, однако, исходит в большей степени из цели, но не из содержания этой категории. Льготы, предоставляемые трудящимся, совмещающим работу с обучением[5], как и, например, первоочередная установка телефона прокурору, весьма схожи с социально-обеспечительными, но таковыми не являются. В последнем случае речь и вовсе идет об обеспечении осуществления субъектом служебной деятельности.

Законодатель обычно лишь в общем виде определяет цели льгот, например, указывает, что они призваны обеспечить экономическое и социальное благополучие граждан[6]. Ученые уточняют, что посредством льгот

---

[4] СЗ СССР. 1924. №1. Ст. 197–198.

[5] Ст. 41 ТК РФ.

[6] См. преамбулу Федерального закона от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» // СЗ РФ. 1997. № 3. Ст. 349.

компенсируется недостаточный для жизнесуществования человека уровень основных видов социального обеспечения[7]. Кроме этого, иногда указывается, что льготы имеют место там, где нет условий для равного удовлетворения жизненно важных потребностей, и создают всем гражданам равные условия для индивидуального развития, реализации ими конституционных прав[8]. Отмечается и такое свойство льгот, как побуждение к общественно-полезной деятельности, поскольку «с помощью данного юридического средства достигается такое психологическое состояние субъекта, когда он свободен выбирать предписываемый улучшенный вариант поведения, получив в результате дополнительные блага... лицо не обязывается, а побуждается к достижению полезного для государства результата»[9]. Таковым является, например, право быть принятым вне конкурса в вуз, предоставленное ветеранам боевых действий[10].

Льготы как вид социального обеспечения – достаточно специфичное явление в праве социального обеспечения. Долгое время в науке права социального обеспечения тема льгот находилась вне сферы внимания ученых, хотя в рамках общей теории права такой элемент механизма правового регулирования анализировался многими авторами. Только относительно недавно в нескольких работах[11] льготы стали специальным объектом исследования в праве социального обеспечения.

В частности, Г.Г. Пашкова указывает на основное отличие льготы от иных правовых категорий, заключающееся в том, что облегчение положения субъекта достигается не с помощью дополнительных предоставлений, а путем снижения определенной нагрузки, освобождения от выполнения обязанности[12]. Это утверждение представляется не совсем верным, поскольку льгота в виде возможности внеочередного обеспечения земельными участками является именно дополнительным правом, а не освобождением от обязанности.

Многие авторы включают в содержание социально-обеспечительной льготы не только дополнительные права, но и все возможные способы установить преимущество одной категории граждан перед другой. В этом

---

[7] *Пашкова Г.Г.* Льготы в праве социального обеспечения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004. С. 8.

[8] *Буянова М.О.* Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 29.

[9] *Морозова И.С.* Льготы в российском праве: вопросы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 16.

[10] См. подпункт 18 п. 1. ст. 16 Закона о ветеранах.

[11] См., например: *Крылатых Е.Г.* Льготы в советском праве социального обеспечения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989; *Пашкова Г.Г.* Социально-обеспечительные льготы (теоретический аспект). Томск: ТУСУР, 2008.

[12] *Пашкова Г.Г.* Указ. соч. С. 9.

случае можно говорить об использовании термина «льгота» в широком смысле, где под льготой понимается, например, учет периода участия в боевых действиях в выслугу лет военнослужащим в кратном исчислении[13]; снижение общеустановленного пенсионного возраста; право на получение двух пенсий и т.д. Однако при таком подходе данная категория становится чрезмерно объемной, сочетающей в себе неоднородные по содержанию и функциям юридические механизмы.

На наш взгляд, представляется наиболее верным рассматривать содержание льготы в узком смысле в составе следующих элементов:

а) покупка товара за меньшую цену (например, оплата в размере 50% стоимости топлива[14]) или получение его безвозмездно;

б) оплата услуг в неспециализированных организациях за меньшую цену (например, оплата в размере 50% стоимости транспортных услуг для доставки топлива[15]) или получение их безвозмездно;

в) преимущественное право на получение товаров и услуг или преимущественный доступ к различным благам (например, вступление в жилищный кооператив[16], поступление вне конкурса в государственное образовательное учреждение[17], первоочередной отпуск местных строительных материалов на строительство индивидуальных жилых домов[18], внеочередное обеспечение земельными участками[19]).

Таким образом, *социально-обеспечительная льгота – это освобождение (полное или частичное) от обязанности оплатить стоимость товаров или услуг либо преимущественный доступ для нуждающихся к благам по основаниям, на условиях, в порядке и в размерах, установленных нормами права социального обеспечения.* Следует подчеркнуть, что в отличие от пенсий и пособий, которые в соответствии с п. 2 ст. 39 Конституции РФ устанавливаются только законами, социально-обеспечительные льготы в настоящее время могут регламентироваться подзаконными актами, что позволяет оперативно реагировать на постоянно изменяющуюся ситуацию в сфере социального обеспечения населения[20].

---

[13] См.: пп. «б» п. 2 Постановления СМ РФ от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет...».

[14] См.: пп. 9 п. 1 ст. 14 Закона о ветеранах.

[15] Там же.

[16] См. п. 2. ст.111 ЖК РФ.

[17] См. пп. 15 п. 1 ст. 14 Закона о ветеранах.

[18] См. п. 6. ст. 5 Закона РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, РФ и полных кавалеров ордена Славы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 7. Ст. 247.

[19] См. п. 8 ст.14 Закона о социальной защите чернобыльцев.

[20] Примером может служить установление льгот (без достаточно длительной процедуры принятия закона) Указом Президента РФ от 23.09.1993 г. № 1435 «О социальных гарантиях

Исходя из предложенного определения, анализа точек зрения, содержащихся в специальной литературе, и норм законодательства можно выделить следующие специфические черты льгот:

1. Они имеют определенное сходство с социальными услугами, поскольку предоставляются только в *натуральной форме*. Однако, в отличие от услуг, которые оказываются посредством совершения обязанным лицом (специализированной социальной службой) действий в отношении нуждающегося, льготы предполагают активность в их реализации со стороны самого нуждающегося. При этом обязанным субъектом в сфере обеспечения льготами может выступать любое лицо (физическое или юридическое), которое должно лишь создавать условия для беспрепятственного использования нуждающимся этого правового режима.

2. Данный вид обеспечения всегда имеет целью оказание *помощи* нуждающимся. Посредством льгот создаются лишь условия для улучшения положения лица, которые имеют при этом дополнительный характер по отношению к обеспечению иными социально-обеспечительными предоставлениями, в результате чего проявляется такое свойство льгот, как *увеличение потребительских возможностей* нуждающихся[21]. В этой связи отметим, что установление льготы на относительно неопределенный период (иногда пожизненно) и их натуральная форма, как правило, предопределяют выбор нуждающегося в пользу этого вида обеспечения, поскольку инфляционные процессы не оказывают сколь-нибудь ощутимого влияния на объем этого предоставления по сравнению с денежными выплатами. В этом смысле преимущество льготы (кроме права на приоритетный доступ к благам) заключается в том, что ее *объем* исчисляется в процентном отношении к стоимости товаров (услуг), а следовательно, изменение их рыночной или нормативной цены не оказывает существенного влияния на имущественное положение нуждающегося.

3. Льготы предоставляются в ряде случаев не индивидуально, а в целом на семью, например, в Законе о ветеранах установлена льгота в размере 50% стоимости коммунальных услуг ветеранам боевых действий, включая членов семей, совместно проживающих с ними. Льготы предоставляются в ряде случаев лицу как члену семьи нуждающегося, при этом права члена семьи могут быть реализованы и после смерти самого нуждающегося. Например, дети умерших полных кавалеров ордена Славы пользуются преимущественным правом поступления в государственные

для народных депутатов Российской Федерации созыва 1990–1995 годов» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3602.

[21] *Бабич А.М., Егоров Е.Н., Жильцов Е.Н.* Экономика социального страхования: Курс лекций. М.: ТЕИС, 1998. С. 15.

и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования и бесплатного обучения[22].

4. Следует подчеркнуть, что льготы исторически относятся к числу видов обеспечения, предоставляемых за счет средств бюджетов всех уровней. Нельзя, однако, полностью исключить возможность введения страховой модели формирования фондов для финансирования льгот, но это возможно только при условии, если основание нуждаемости одновременно имеет качество социального страхового риска. Трудно представить возможность использования механизма социального страхования для лиц, имеющих заслуги перед обществом и государством, где страховым риском было бы приобретение лицом специального статуса. Однако вполне допустимо рассматривать в качестве страхового риска состояние малообеспеченности или трудной жизненной ситуации (например, инвалидность), а значит, и предоставление в связи с этим льгот за счет страховых средств.

Исходя из сказанного, можно заключить, что льготы по своей сущности представляют один из способов проведения избирательной (адресной) политики государства в области социального обеспечения как проявление дифференциации в правовом регулировании. При этом в литературе льготы рассматриваются как специфические права, которые составляют содержание специального правового статуса.

Анализируя вопрос о месте льгот в системе права социального обеспечения, следует заметить, что критерий формирования институтов его Особенной части в зависимости от конкретного вида социально-обеспечительных предоставлений был предложен еще в период зарождения этой отрасли[23]. Так, В.С. Андреев выделял наряду с институтами пенсий и пособий такие нормативные образования, как медицинское обслуживание, общественное содержание и воспитание детей, а также социальное обслуживание престарелых и инвалидов. Впоследствии эта позиция была неоднократно поддержана другими учеными[24].

Тем не менее в подавляющем большинстве случаев в теории права социального обеспечения не поднимался вопрос о существовании в его структуре относительно самостоятельного института льгот. Многие авторы считают, что льготы в праве социального обеспечения являются суб-

---

[22] См. абз. 2 п. 4. ст. 8 Закона РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, РФ и полных кавалеров ордена Славы».

[23] *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР (правовые вопросы). М., 1971. С. 26–27.

[24] См. в частности: *Шайхатдинов В.Ш.* Теория социального обеспечения. Юридический анализ. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1982. С. 115; *Кузьмина Т.М.* Советское право социального обеспечения. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1982. С. 55.

институтом комплексного института социального обслуживания[25], не оспаривая, однако, что эти нормы в значительной степени являются межотраслевыми[26]. Ученые также использовали характеристику субъекта-получателя как дополнительный критерий при построении Особенной части[27]. В результате этого подхода утрачивалось системное единство норм, обусловленное видом социального обеспечения, а льготы растворялись в иных структурных образованиях.

Имеют место и другие подходы к характеристике места льгот в системе права[28]. В частности, Г.Г. Пашкова указывает, что поскольку льготное регулирование представлено во многих структурных образованиях права социального обеспечения (в пенсионном праве, в институте пособий и других), институт льгот занимает своеобразное положение, являясь внутриотраслевым «сквозным» институтом[29].

С точки зрения общей теории права, правовой институт для признания его таковым, должен обладать совокупностью признаков: а) однородностью фактического содержания общественных отношений; б) законодательной обособленностью в виде самостоятельных глав, разделов в нормативных актах; в) единством (комплексностью) норм[30]. В этой связи представляется, более обоснованной позиция ученых, которые считают, что льготы представляют собой относительно самостоятельный институт, имеющий собственный объект регулирования в виде однородных общественных отношений.

Признак однородности отношений обнаруживается через характеристику *формы* льготы как нематериального блага, получаемого посредством признания или подтверждения права, и через единую *цель* данного

---

[25] См.: *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 103; *Право* социального обеспечения: Практикум. Нормативные акты. Образцы документов / Под ред. проф. Э.Г. Тучковой. М.: Новый юрист, 1997. С. 493; *Буянова М.О.* Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 29.

[26] *Шайхатдинов В.Ш.* Теория социального обеспечения. Юридический анализ. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1982. С. 134.

[27] И.В. Гущин, например, выделяет, во-первых, два основных института – правового регулирования обеспечения граждан бесплатным лечением и обслуживанием и правового регулирования предоставления услуг, льгот, натуральных материальных благ при содержании детей в специальных учреждениях, и, во-вторых, институт правового регулирования протезирования и обеспечения средствами передвижения инвалидов и правового регулирования предоставления услуг, льгот, натуральных материальных благ при содержании в домах-интернатах для престарелых и инвалидов (*Советское* право социального обеспечения: Вопросы теории / Науч. ред. В.С. Андреев. Минск: Наука и техника, 1982. С. 95).

[28] *Право* социального обеспечения: Учеб. пособие / Под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2000. С. 21.; *Шайхатдинов В.Ш.* Теория социального обеспечения. Юридический анализ. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1982. С. 142.

[29] *Пашкова Г.Г.* Указ. соч. С. 105.

[30] *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 140.

предоставления – оказание помощи. Помощь заключается в полезности освобождения нуждающегося от имущественной обязанности либо полезности преимущественного доступа к благам.

Обособленность норм о льготах в системе законодательства в большинстве случае достаточно условна, поскольку обычно они соседствуют с нормативными положениями, закрепляющими иные виды социально-обеспечительных предоставлений и, как правило, не выделены в отдельные статьи законодательных актов.

Признак единства (комплексности) правовых предписаний можно обнаружить только в том случае, если разграничить нормы *о льготах как о виде социального обеспечения* с иными юридическими *механизмами льготного регулирования*, которые используются в праве социального обеспечения. В результате этого разграничения обнаруживается искомое единство норм, свойственное институциональному образованию.

При таком подходе можно говорить о существовании *комплексного внутриотраслевого института льгот*, в структуре которого в первую очередь следует выделить *субинститут социально-обеспечительных льгот*, включающий несколько элементов:

– виды и основания предоставления льгот;

– порядок предоставления льгот, состоящий из процедурных норм по получению льгот;

– нормирование льгот в части определения объемов предоставления.

Иные юридические механизмы, используемые в праве социального обеспечения (кратное исчисление стажа, снижение пенсионного возраста и т.п.), которые большинство авторов отождествляет с социально-обеспечительными льготами, следует объединять в *субинститут вспомогательных приемов льготного регулирования в социальном обеспечении*[31]. Нормы этого субинститута устанавливают субъектам более благоприятные условия приобретения других видов социального обеспечения, но не саму льготу как вид социально-обеспечительного предоставления в качестве преимущественного доступа или снижения стоимости товаров и услуг. Тесная взаимосвязь с другими институтами права социального обеспечения, возможно, позволит в перспективе позиционировать указанный субинститут как *внутриотраслевое межинституциональное образование*.

Формирование и обособление новых институциональных образований внутри отрасли вытекает из постулата общей теории права о том, что их число в отрасли права не может быть заранее определено[32]. Со временем

---

[31] Структура данного субинститута требует специального исследования.

[32] *Рычагова О.Е.* Системообразующие факторы права. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2003. С. 97, 99.

развитие общественных отношений неизбежно приводит к изменению государственных и общественных интересов, что требует эффективного правового регулирования посредством специальной регламентации тех или иных сфер жизни. Этот процесс можно наблюдать при регулировании отношений по предоставлению льгот. Так, возникшее в связи с заменой льгот на денежные выплаты социальное напряжение в начале 2005 г. и сложившаяся судебная практика по взысканию с государства убытков, понесенных частными организациями в результате их предоставления, привели к актуализации темы обеспечения надлежащего льготного регулирования и необходимости признания за совокупностью норм о льготах качества относительно самостоятельного правового института.

2. Классификация льгот в праве социального обеспечения

Существуют разные подходы к осуществлению классификации льгот. Например, в правоприменительной деятельности используется комплексный подход к классификации, включающий объединение норм о льготах различной отраслевой принадлежности. При этом выделяют такие их разновидности, как трудовые, учебные, налоговые, социальные, пенсионные (снижение возраста выхода на пенсию), по проезду, жилищные, медицинские, социально-культурные (бесплатное посещение государственных и муниципальных музеев)[33]. Такой подход с позиции практики оправдан, хотя с теоретической точки зрения не обладает необходимым для учебного процесса уровнем обобщения. В то же время и в учебной литературе[34] материал о льготах нередко излагается достаточно упрощенно, с использованием в качестве критерия *субъектного состава* нуждающихся. В законодательстве также иногда используется этот критерий[35], однако в большинстве случаев в нормативных правовых актах федерального, регионального и муниципального уровня классификация льгот отсутствует.

Поскольку число льгот, существующих в праве социального обеспечения, значительно, существует теоретическая и практическая необходимость в их классификации. Представляется, что в познавательных целях

---

[33] *Льготы*. Систематизированный перечень: условия и порядок предоставления. Категории граждан. Нормативные акты / Авт.-сост. Е.Е. Иванова, М.В. Кузнецов. М.: Право и закон, 2001.

[34] *Право* социального обеспечения России: Учеб. / Под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2004. С. 426–431.

[35] Речь, в частности, идет о нормах Закона о ветеранах.

целесообразно использовать несколько критериев, например, по *форме предоставления*:

– льготы в форме *преимущественного доступа к благам*, который, в свою очередь, подразделяется на три подгруппы: а) внеочередной; б) первоочередной; в) внеконкурсный доступ;

– льготы в форме *снижения* или *освобождения* от оплаты стоимости, которые делятся на две подгруппы: а) снижение стоимости или освобождение от оплаты услуг; б) снижение или освобождение от оплаты товаров.

В зависимости от статуса нуждающегося можно выделить льготы:

– инвалидам (в том числе детям-инвалидам и инвалидам с детства);

– детям-сиротам;

– ветеранам и инвалидам боевых действий, включая приравненных к ним бывших несовершеннолетних узников фашизма;

– гражданам, имеющим заслуги перед Российской Федерацией;

– беженцам и вынужденным переселенцам;

– многодетным семьям;

– военнослужащим и лицам, к ним приравненным;

– лицам, подвергшимся воздействию техногенных катастроф.

С точки зрения *содержания* льготы подразделяются на:

– имеющие материальное содержание (имущественные льготы), которые направлены на освобождение граждан от несения части имущественных обязанностей. В частности, установление скидки на проезд в общественном транспорте, при оплате жилищно-коммунальных, бытовых услуг относится именно к группе указанных льгот;

– не имеющие материального содержания (организационные льготы), т.е. такие льготы, которые освобождают от несения обязанностей, не связанных с имущественным оборотом (например, право внеочередного приобретения товаров, преимущественного предоставления услуг и др.).

По *функциональному назначению* льготы можно поделить на:

– имеющие компенсационную (восстановительную) функцию (они связаны, например, с возмещением утраченного здоровья пострадавшим от радиационных или техногенных катастроф либо утраченного имущества[36] и т.п.);

– имеющие стимулирующую функцию (например, за выдающие достижения и особые заслуги перед обществом и государством).

По *основаниям предоставления (нуждаемости)* льготы можно поделить на следующие группы:

– в связи с экстремальной жизненной ситуацией;

---

[36] Например, в случае приобретения древесины для восстановления утраченного вследствие пожара жилья со снижением ее стоимости.

– в связи с малообеспеченностью;

– за особые заслуги или достижения перед обществом и государством (Героям СССР и РФ, кавалерам ордена Славы 3 степеней и другие);

– в связи с особым характером работы (гражданам, занятым на работах с химическим оружием и другие).

По сфере, где применяется данный вид обеспечения, льготы подразделяются следующим образом:

– льготы по проезду всеми видами транспорта;

– льготы при обеспечении транспортными средствами;

– льготы в жилищно-коммунальной сфере;

– льготы по внеочередному предоставлению различных благ (путевки, предоставление жилья, обслуживание в различных организациях и др.);

– льготы в сфере налогообложения;

– льготы при осуществлении медицинских и социальных услуг, при предоставлении лекарственных средств;

– льготы при предоставлении иных видов социального обеспечения (например, льготные пенсии по возрасту).

Социальная защита, включая социальное обеспечение[37], отнесена ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации. Несмотря на активное нормотворчество органов местного самоуправления, в ряде случаев вносящее новизну в перечень оснований нуждаемости[38], возможность предоставления на этом уровне льгот и других видов социального обеспечения легально сформулирована относительно недавно: «Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) *дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих* указанное право»[39]. Таким образом, по *уровню правового регулирования* также можно разделить льготы на: федеральные; региональные; муниципальные.

---

[37] См. пп. «ж» п. 1 ст.72 Конституции РФ.

[38] В соответствии постановлением Мэра города Томска от 19 июля 1999 г. № 508 «О мерах по социальной поддержке граждан в г. Томске во II–IV кварталах 1999 года» (Томский вестник. 1999. № 143) малоимущие семьи с детьми, в которых оба родителя являются студентами дневных отделений вузов, в случае проживания в неблагоустроенном жилье имеют право на талоны в баню.

[39] См. абз.2 п. 5 ст. 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

3. Специфика правоотношения по предоставлению социально-обеспечительных льгот

При характеристике правоотношения по предоставлению льгот и составляющих его структуру элементарных правоотношений (процедурного и материального) необходимо отметить, что в качестве юридических фактов, порождающих его возникновение, в соответствии с действующим законодательством могут выступать различные основания нуждаемости, которые можно разделить на две группы:

– обусловленные особыми заслугами лиц перед обществом и государством (презюмируемая нуждаемость);

– обусловленные иными причинами (инвалидность, экстремальная жизненная ситуация[40], малообеспеченность и некоторые другие).

Процедурное правоотношение по предоставлению льгот возникает с момента обращения нуждающегося к обязанному субъекту посредством подтверждения своего права на льготу предъявлением документа установленного образца[41]. В целях упорядочения предоставления видов социального обеспечения, в частности, льгот, в большинстве случаев выдаются специальные удостоверения[42]. Однако для получения некоторых видов товаров и услуг (например, бесплатных медикаментов при заболевании туберкулезом) не требуется предоставления удостоверения, но необходимо предъявить назначение (рецепт) врача или клинико-экспертной комиссии[43]. В указанных случаях обязанный субъект следует норме закона, «автоматически» *признавая* право на льготу. Например, ветеран ВОВ, предъявляя перевозчику удостоверение о праве на льготы, освобождается от оплаты (полностью или частично) без совершения каких-либо дополнительных действий по подтверждению своего права.

---

[40] Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 856 «Об утверждении правил обеспечения бесплатными медикаментами для лечения ВИЧ-инфекции в амбулаторных условиях в федеральных специализированных медицинских учреждениях».

[41] См. ст. 28 Закона о ветеранах.

[42] См.: Постановление Минтруда РФ «Об утверждении инструкции о порядке и условиях реализации прав и льгот ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, иных категорий граждан, установленных Федеральным законом «О ветеранах» // Российская газета. 2000. № 224; Постановление Правительства РФ от 19.12.2003 г. № 763 «Об удостоверении ветерана боевых действий» // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. II). Ст. 5064.

[43] См. Постановление Правительства РФ от 17.11.2004 г. № 465 «Об утверждении правил обеспечения лиц, находящихся под диспансерным наблюдением в связи с туберкулезом, и больных туберкулезом бесплатными медикаментами для лечения туберкулеза в амбулаторных условиях в федеральных специализированных медицинских учреждениях» // СЗ РФ. 2004. № 47. Ст. 4663.

Иное дело – обращение лица, оказавшегося в трудной жизненной ситуации. В этом случае деятельность обязанного субъекта направлена на проверку соответствующих обстоятельств, а действия нуждающегося – на их *подтверждение*. Заканчивается данное правоотношение принятием решения о признании лица нуждающимся и о предоставлении льготы. Таким образом, можно сделать вывод о существовании двух типов процедурных правоотношений с точки зрения поведения обязанного лица:

– процедурное правоотношение по признанию права;

– процедурное правоотношение по подтверждению права.

Следовательно, объектом процедурного правоотношения является *результат действий* обязанного субъекта по признанию либо подтверждению права на льготу. В свою очередь объектом материального правоотношения по предоставлению льгот следует считать *нематериальные блага*, а именно, *полезность*, которую лицо извлекает из освобождения от имущественной обязанности либо из преимущественного доступа к благам.

Обязанным субъектом в процедурном и материальном правоотношении могут выступать не только государственные (муниципальные) органы, которые закрепили за лицом льготный статус (например, первоочередное предоставление жилья нуждающимся в улучшении жилищных условий), но также предприниматели, государственные или частные организации, деятельность которых направлена на реализацию товаров и оказание услуг (коммунальных, транспортных и других).

Специфика субъекта-получателя льготы заключается, в том, что право- и дееспособность возникают у него одновременно с момента приобретения соответствующего статуса (признания состояния нуждаемости). Другими словами, право на льготу субъекта-получателя связывается не с наличием у него отраслевой (базовой) правосубъектности[44], а с *видовой* правосубъектностью, обусловленной наличием институционального статуса[45].

Особенностью правоотношений по предоставлению льгот можно считать также тот факт, что в отличие от иных правоотношений в сфере социального обеспечения они охватывают все возможные варианты существования правоотношения во времени. Они могут прекращаться *однократным* исполнением обязанностей (например, при обеспечении жильем вне очереди), могут быть правоотношениями *с абсолютно определенным сроком* (например, снижение оплаты в детских учреждениях произ-

---

[44] См.: *Скобелкин В.Н.* Трудовые правоотношения. М.: Вердикт-1М, 1999. С. 158.

[45] Некоторые авторы именуют специальную правосубъектность модусом (см., например: *Мананкова Р.П.* Правовой статус членов семьи по советскому законодательству. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1998. С. 11; *Лебедев В.М.* Трудовое право России: проблемы Общей части. Томск: Изд-во ТГПУ, 1998. С. 89–95).

водится до достижения ребенком определенного возраста) либо иметь *относительную неопределенность* по длительности во времени (льготы, которые устанавливаются пожизненно).

4. Общая характеристика современного этапа развития социально-обеспечительных льгот

Основной причиной расширения круга получателей льгот можно считать главным образом то, что основные виды обеспечения (пенсии и пособия) в указанный период не гарантировали нормального жизнесуществования для подавляющего большинства нуждающихся ввиду низкого уровня их реального денежного содержания. Так, например, граждан, пользовавшихся, в частности, льготами по оплате жилья и коммунальных услуг[46], в 1998 г. насчитывалось 29,9 млн человек[47], а в 2003 г. – уже 44 млн[48]. Таким образом, льготы некоторое время были призваны в большей степени восполнять имущественную недостаточность граждан по основным денежным видам социального обеспечения, что не в полной мере соответствовало их целевому назначению.

Для государства было фактически невозможным реальное выполнение взятых на себя обязательств, которые, по существу, стали декларативными. На практике ситуация развивалась по двум направлениям: нормы закона либо не реализовывались вообще, либо их действие приостанавливалось на определенный период. Ярким примером последнего варианта является закон, который устанавливал льготу на проезд на междугородном транспорте для отдельных категорий обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях[49], действие которого было приостановлено четыре раза, а затем он и вовсе был признан утратившим силу.

Реформирование системы социально-обеспечительных льгот, начавшееся в 2004 г., было призвано исправить эту ситуацию, сократить число

---

[46] Среди официальных статистических материалов Федеральной службы государственной статистики, посвященных получателям льгот, нами не обнаружены сведения об общем числе «льготников» в стране. Существуют лишь данные *выборочных* обследований, согласно которым удельный вес домашних хозяйств, пользовавшихся хотя бы одной льготой, составил, в частности, в 2004 г. – 38,7% всего числа домашних хозяйств (см.: *Социальное* положение и уровень жизни населения России. 2005: Стат. сб. М., 2005. С. 206). Поэтому в качестве иллюстрации мы приводим информацию только по данному виду льгот.

[47] *Социальное* положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. М., 1999. С. 196.

[48] *Социальное* положение и уровень жизни населения России. 2004: Стат.сб. М., 2004. С. 250.

[49] СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2673.

категорий граждан, имеющих право на льготы, за счет преобразования натурального социально-обеспечительного правового режима (льготы) в денежную форму в виде пособий работающим гражданам либо доплат к пенсиям для пенсионеров. В результате появилось право на выбор, ранее не свойственное институту льгот: можно получить либо льготу, либо денежную выплату.

Необходимо, однако, отметить, что замене денежными выплатами подверглись не все виды льгот, а лишь те из них, *которые имели материальное содержание*, то есть льготы, которые освобождали от несения гражданами имущественных обязанностей. Кроме того, в отношении некоторых категорий нуждающихся установлена возможность выбора между использованием льготного режима и получением денежных выплат по решению гражданина[50]. Что касается льгот, *не имеющих материального содержания*, то они сохраняют свое значение в силу того, что в их отношении не может быть установлен денежный эквивалент. Речь идет о таких, например, льготах, как первоочередное или внеочередное предоставление земельных участков, вступление в жилищно-строительные и гаражные кооперативы, внеочередная установка телефона, преимущественное предоставление мест в пансионатах и домах интернатах и другие. Указанные виды льгот предусмотрены, например, для лиц, пострадавших вследствие радиационных или техногенных катастроф, для ветеранов и некоторых других категорий. Они не несут финансовой нагрузки для бюджетов, но при этом представляют собой достаточно эффективный способ приобретения различных благ, количество которых объективно ограничено (например, число земельных участков в черте городских поселений).

Перспектива существования и развития льгот, имеющих материальное содержание, в определенной степени обусловлена системой их финансирования. Сложный и не всегда эффективный финансовый механизм возмещения государством расходов транспортным организациям, жилищно-коммунальным и аптечным службам, связанных с предоставлением льгот населению, едва не привел в некоторых регионах к коллапсу государственной и муниципальной систем общественного транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, аптечного обслуживания. В этой связи достаточно интересная ситуация складывалась с реализацией гражданами права на льготы, когда государство, юридически наделяя граждан льготным статусом, оставляло их один на один с коммерческими организациями (например, при установлении скидки за пользование телефоном или при

[50] См. гл. 2 Закона о государственной социальной помощи.

бесплатном проезде для инвалидов и т.п.). Обязанные субъекты отказывали в предоставлении такого обеспечения, мотивируя отказ отсутствием возмещения со стороны государства стоимости предоставляемых в льготном порядке товаров и услуг. Судебные органы, как правило, удовлетворяли требования граждан к таким организациям, обосновывая свою позицию тем, что отсутствие бюджетного финансирования (либо недостаточное для покрытия расходов по реализации закона финансирования) само по себе не может быть основанием для отказа в предоставлении льготы, установленной законодательством[51]. Выработанный практикой механизм предполагал, что в случае обращения организации в суд убытки, возникшие в связи противоправным неисполнением (уклонением или бездействием) государством обязательств по компенсации соответствующих затрат при предоставлении льгот, должны возмещаться за счет бюджетов соответствующих уровней, если в судебном порядке будет доказан размер причиненных убытков. В противном случае суд должен отказать в иске[52].

В целях надлежащего финансового обеспечения льгот в настоящее время государство использует определенные механизмы, способствующие более эффективному исполнению обязательств в сфере предоставления этого вида обеспечения. В частности, федеральный и региональный законодатели поручают соответствующим органам исполнительной власти утверждение порядка финансирования указанных направлений. Финансирование, как правило, производится посредством заключения уполномоченными органами исполнительной власти в сфере социального обеспечения или государственными внебюджетными фондами договоров с организациями (индивидуальными предпринимателями) о порядке возмещения понесенных ими расходов на предоставление льгот[53]. Например, в Законе Томской области № 257-ОЗ предусмотрено, что возмещение расходов производится органом, уполномоченным Администрацией Томской области на основании договоров, заключаемых с организациями

---

[51] Из практики прокурорского надзора по гражданским делам. Редакционный материал // Законность. 1999. № 3.

[52] См., например: *Богатов И.* За льготы ответит государство // ЭЖ-Юрист. 2006. № 34; *Постановление* ФАС Волго-Вятского округа от 05 апреля 2006 по делу № А17-2280/10-2005 // Консультант Плюс. Версия Проф. [Электронный ресурс]. Справочная правовая система. Сетевая версия. М.: Консультант плюс-Сервис, 1990. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный. 13 Кб.

[53] См., например, п. 22–26 Правил финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг (утв. Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2004 г. № 864) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 2). Ст. 109.

жилищно-коммунального хозяйства, предоставляющими жилищно-коммунальные услуги[54].

Важным результатом реформы, реализованной в соответствии с Законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (так называемым «законом о монетизации льгот»), следует считать также разграничение полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации по вопросам льготного обеспечения граждан. В преамбуле этого Закона сказано, что субъекты Федерации и муниципальные образования должны: *при замене льгот* в натуральной форме на денежные компенсации *вводить эффективные правовые механизмы*, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств.

В соответствии с указанным законом «льготники» были разделены на три категории:

– льготные категории федерального уровня;

– льготные категории уровня субъектов Федерации;

– льготные категории уровня муниципальных образований.

На каждом уровне в целях обеспечения реализации прав граждан, качественного и эффективного расходования средств, направляемых эти мероприятия, осуществляется ведение регистра. Он создан на федеральном уровне[55] и постепенно формируется на уровне субъектов Федерации[56]. Со временем, надо полагать, такие регистры будут созданы и на муниципальном уровне.

---

[54] См. ч. 1 ст. 3. Закона Томской области от 16 декабря 2004 г. № 257-ОЗ «О возмещении расходов на предоставление мер социальной поддержки педагогическим, библиотечным и медицинским работникам образовательных учреждений, пенсионерам из числа педагогических работников, работающих (работавших) и проживающих в сельской местности и рабочих поселках на территории Томской области» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 2004. № 36 (97).

[55] Приказ Минздравсоцразвития РФ от 16 ноября 2004 г. № 195 «О порядке ведения федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи» // БНА. 2004. № 52.

[56] См., например: Приказ Министерства труда и социальной защиты Нижегородской области от 5 апреля 2005 г. № 60 «Об утверждении Инструкции по созданию и ведению регистра лиц, имеющих право на меры социальной поддержки в соответствии с нормативными правовыми актами Нижегородской области» // Нижегородская правда. 2005. № 50 (24491); Постановление Правительства Мурманской области от 8 июня 2006 г. № 221-ПП «Об организации работ по созданию электронного социального регистра Мурманской области» // Мурманский вестник 2006. № 109; Постановление Губернатора Владимирской области от 31 января 2005 г. № 49 «Об областных регистрах лиц, имеющих право на получение мер социальной поддержки в соответствии с ч. 2 ст. 41, ст. 42 и гл. 15 Закона Владимирской области от 2 октября 2007 г. № 120-ОЗ» // Консультант Плюс. Сводное региональное зако-

Для каждого из названных уровней установлены самостоятельные расходные обязательства соответствующих бюджетов. Однако в случаях финансирования исполнения делегированных соответствующему уровню полномочий в отношении льготных категорий реализуются межбюджетные отношения в рамках бюджетных фондов компенсаций, направляемых Российской Федерацией субъектам Федерации, а субъектами Федерации – муниципальным образованиям для указанных целей.

нодательство. [Электронный ресурс]. Справочная правовая система. Сетевая версия. М.: Консультант плюс-Сервис. 1990. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный. 4 Кб.

ГЛАВА XIII. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДМЕТАМИ ПЕРВОЙ НЕОБХОДИМОСТИ. КОМПЕНСАЦИИ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

1. Обеспечение предметами первой необходимости

Анализу данного вида социального обеспечения в литературе уделяется сравнительной мало внимания. В большинстве случаев предметы первой необходимости упоминаются лишь косвенно, в качестве элемента, составляющего систему социального обслуживания населения. Между тем есть основания рассматривать этот вид обеспечения как самобытное явление, которое имеет в России давнюю историю. Первоначально, однако, натуральная помощь убогим, немощным, сиротам в виде их кормления, в том числе при помещении в богадельные заведения, носила благотворительный характер и осуществлялась в основном без участия государства[1]. Но с течением времени она постепенно эволюционировала в систему государственного призрения, которая, получив свое законодательное закрепление в период царствования Екатерины II, в дальнейшем практически не изменялась вплоть до событий октября 1917 г.[2]

Обеспечение предметами первой необходимости имело достаточно широкое распространение и в советское время, особенно в первое десятилетие после революционных событий 1917 г. Законодательными актами того времени, в частности, предусматривалась возможность натурального обеспечения несовершеннолетних детей детским питанием[3], нетрудоспособных, рожениц и безработных – одеждой, предметами домашнего

---

[1] По оценкам некоторых авторов первые упоминания о подобных предоставлениях в России относятся к X–XI вв. (см.: *Фирсов М.В.* История социальной работы. М.: Академический проект, 2007; *Мельников В.П., Холостова Е.И.* История социальной работы в России: Учеб. пособие. М.: Маркетинг, 2002).

[2] Свод законов Российской империи. Том XIII: Устав об общественном призрении / Под ред. Мордухай-Болтовского. СПб., 1912. С. 81–175. По данному вопросу см. подробнее гл. III данной работы.

[3] См. Декрет СНК РСФСР от 22 июля 1921 г. «О детском питании» // СУ РСФСР. 1921. № 57. Ст. 358.

обихода и т.п., помимо денежных предоставлений[4], а также «натурализация» пенсий инвалидам, т.е. ее полная или частичная замена предметами первой необходимости. В 1921 г. в целях улучшения социального обеспечения рабочих, служащих, крестьянства и семей красноармейцев был создан и некоторое время функционировал *натуральный фонд социального обеспечения*[5]. Он формировался за счет конфискованных продуктов питания, предметов первой необходимости, бесхозного имущества и процента от натурального налога, а в дальнейшем распределялся в натуральной форме между указанными категориями нуждающихся.

В настоящее время нормативную основу правового регулирования отношений в области обеспечения предметами первой необходимости составляют положения федерального законодательства[6] и принятые в соответствии с ними нормативные правовые акты регионального и муниципального уровня. Несмотря на многоуровневый характер регулирования, можно говорить о том, что нормы, устанавливающие основание, условия, объем и характеристики предметов первой необходимости составляют *относительно самостоятельное институциональное образование* в структуре права социального обеспечения. Такое обособление норм объясняется не только количественным увеличением нормативного материала, но и качественными признаками, отличающими предметы первой необходимости от других видов социального обеспечения, а также специфической процедурой их представления.

Важной характеристикой рассматриваемого вида обеспечения является *натуральная форма*, для которой свойственна менее выраженная по сравнению с денежными предоставлениями связь с финансово-экономической ситуацией в государстве. В определенные исторические периоды, особенно во время экономических преобразований, когда роль денег может существенно снижаться, отчетливо проявляется преимущество натуральных предоставлений при удовлетворении алиментарных потребностей человека, ведь продукты питания, одежда, лекарственные средст-

---

[4] См.: Раздел VIII Положения о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906; Декрет СНК РСФСР от 8 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении инвалидов» // СУ РСФСР. 1921. № 79. Ст. 672.

[5] Декрет СНК РСФСР от 14 мая 1921 г. «Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян и семейств красноармейцев» // СУ РСФСР. 1921. № 48. Ст. 236.

[6] В части осуществления предоставлений вследствие *экстремальной (трудной) жизненной ситуации*: ст. 18 и 24 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; ст. 8 Закона об основах социального обслуживания населения. В части осуществления предоставлений вследствие *малообеспеченности*: ст. 12 Закона о государственной социальной помощи.

ва, топливо и т.п. своей ценности и значения для человека никогда не утрачивают.

Но даже в период нормального развития товарно-денежных отношений денежные виды обеспечения, которые, как правило, предоставляют нуждающимся полную свободу выбора при приобретении товаров и услуг, в некоторых случаях объективно не могут заменить собой предметы первой необходимости. Объяснятся это особенностью фактических обстоятельств, порождающих в отдельных случаях нуждаемость лица. В условиях экстремальной жизненной ситуации, возникшей, в частности, в результате паводка или землетрясения, использование только денежного предоставления (например, пособия) не принесет сколь-нибудь ощутимого положительного для гражданина эффекта, а следовательно, не обеспечит реализацию задачи устранения или уменьшения негативных последствий состояния нуждаемости.

Следует отметить и такую важную характеристику рассматриваемого вида социального обеспечения, как *основание* для его предоставления (причину нуждаемости). Основанием является *экстремальная (трудная) жизненная ситуация* (социального, природного или техногенного характера), непосредственно угрожающая жизнесуществованию человека, либо неспособность нуждающегося приобрести товары первой необходимости в силу *малообеспеченности*[7]. При наличии соответствующих обстоятельств нуждающиеся граждане (семьи) имеют право требовать предоставления обеспечения, а у государства возникает обязанность восполнить этот недостаток и предоставить указанные предметы в натуральной форме в их непосредственное ведение.

Предметы первой необходимости всегда имеют дополнительный и временный характер, поэтому цель обеспечения заключается *только* в оказании *помощи* нуждающемуся лицу (семье). Эти предоставления должны использоваться нуждающимся (семьей) только для личного потребления и поддержания жизненного уровня в период экстремальной (трудной) жизненной ситуации или состояния малообеспеченности и не подлежат отчуждению третьим лицам. К таким предметам относятся, в частности, пища, питьевая вода, одежда, обувь, временное жилище, лекарственные средства, топливо и т.п., без которых невозможно физиологическое выживание человека.

Данный вид обеспечения выражается в предоставлении определенных предметов, необходимых в конкретной ситуации, и преимущественно не носит систематического характера, поскольку предназначен, как правило,

---

[7] О критериях малообеспеченности см. § 3.2.2 гл. XI данной работы («Пособия в связи с малообеспеченностью»).

для оказания помощи в условиях острой нуждаемости. Так, например, нуждающийся, находящийся в состоянии экстремальной жизненной ситуации вследствие наводнения, при невозможности немедленной эвакуации имеет право на предоставление ему одежды, пищи, лекарственных средств и т.п. на время до прибытия свободного транспорта спасателей. В данном случае имеет место разовое предоставление в виде *конкретно определенных* предметов в целях оказания экстренной натуральной помощи. Однако когда при тех же условиях в отношении нуждающегося в месте для временного размещения пострадавших осуществляются посторонний уход или наблюдение врача в течение некоторого периода времени, такая помощь имеет уже иную природу и относится к социальным или медицинским услугам.

Таким образом, под *предметами первой необходимости* нужно понимать *предоставления, осуществляемые в натуральной форме в целях оказания помощи лицу или семье, находящимся в экстремальной (трудной) жизненной ситуации вследствие причин социального, природного или техногенного характера либо в состоянии малообеспеченности, для удовлетворения их алиментарных потребностей.*

Порядок и конкретный размер предоставлений в рамках рассматриваемого вида социального обеспечения зависит от причины нуждаемости. Так, в случае возникновения нуждаемости вследствие *малообеспеченности* предоставление данного вида обеспечения осуществляется на основании заявления, в котором указываются сведения о составе семьи, о доходах и имуществе, принадлежащем нуждающемуся на праве собственности, а также сведения о получении государственной помощи за счет средств федерального бюджета[8]. Решение о назначении (отказе в назначении) обеспечения в виде предметов первой необходимости принимается уполномоченным в соответствии с законодательством субъекта Федерации органом в сфере социального обеспечения. При этом представленные лицом (семьей) сведения могут быть проверены посредством комиссионного обследования.

Виды предметов первой необходимости и денежная оценка их размера при обеспечении вследствие малообеспеченности определяются нормативными правовыми актами субъектов Федерации и муниципальных образований. При этом размер, как правило, определяется путем установления минимальных и максимальных величин денежных затрат на оказание натуральной помощи за определенный календарный период (день, месяц, год)[9]. Что

[8] См. гл. 2 и ст. 8 Закона о государственной социальной помощи.

[9] См., например, ст. 3 Закона Саратовской области от 15 декабря 2004 г. «О государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам».

касается конкретных предоставлений, которые могут быть переданы нуждающимся в рамках данного вида социального обеспечения, то они преимущественно указываются в качестве примерного перечня[10].

В условиях *экстремальной жизненной ситуации* предоставление предметов первой необходимости может осуществляться как по желанию человека, так и независимо от его волеизъявления. Так, при обстоятельствах, угрожающих жизни человека в случае чрезвычайной ситуации, решение об оказании помощи в виде натуральных предоставлений принимается федеральным или региональным органом, на который возложены функции по координации работ по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации на соответствующей территории. Объем предоставлений при этом определяется размерами бюджетных ассигнований федерального[11], регионального или муниципального уровня, выделяемых на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций (в зависимости территории их распространения), а в некоторых случаях также обеспечивается ресурсами государственного резерва[12]. Получение обеспечения в таких условиях осуществляется в местах временного размещения (пребывания) пострадавших от чрезвычайных ситуаций, причем в отдельных случаях создающих реальную угрозу для жизни, обеспечение может предоставляться без волеизъявления нуждающегося.

В других случаях, когда нуждающийся находится в *трудной жизненной ситуации* (отсутствие источника средств к существованию, отсутствие определенного места жительства, беспризорность и т.п.), предоставление предметов первой необходимости осуществляется на основании обращения (устного или письменного) лица, его законного представителя или иного заинтересованного субъекта с приложением необходимых документов[13]. Данный вид обеспечения назначается решением уполномоченного в соответствии с законодательством субъекта Федерации органа в сфере социального обеспечения. Что касается конкретного перечня предметов первой необходимости и денежной оценки их размера, то в

---

[10] См., например, ст. 3 и 6 Закона Ленинградской области от 1 декабря 2004 г. № 105-ОЗ «О государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам в Ленинградской области».

[11] Постановление Правительства РФ от 13 октября 2008 г. № 750 «О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий».

[12] См. ст. 13 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

[13] См.: Постановление Главы Администрации (Губернатора) Томской области от 1 сентября 1997 г. № 272 «О порядке оказания материальной помощи лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации на территории Томской области» // Официальные ведомости. 1997. № 19.

этих случаях применяются в целом те же правила, как при обеспечении малоимущих граждан и семей.

2. Компенсации в праве социального обеспечения

Социально-обеспечительные компенсации и их юридическая природа прежде не исследовались в теории права социального обеспечения, несмотря на то, что анализ нормативных правовых актов советского и современного периода дает достаточно оснований для признания этого явления в качестве самостоятельного вида социально-обеспечительного предоставления.

Социально-обеспечительная компенсация как вид социального обеспечения представляет собой форму *натурального* возмещения имущества, которое является необходимым условием существования нуждающегося. При этом *основанием*, порождающим право на получение компенсации, является *утрата* или *повреждение* имущества вследствие *экстремальной жизненной ситуации* природного, социального или техногенного характера, а при определенных обстоятельствах в связи со случайным наступлением соответствующих последствий (например, в связи пожаром, разрушением фундамента или несущих конструкций жилого дома и т.п.).

Цель, которая преследуется при предоставлении социально-обеспечительных компенсаций, заключается в оказании, как правило, единовременной *помощи* нуждающемуся, попавшему в экстремальную жизненную ситуацию в связи с утратой или ухудшением условий существования. По этой причине компенсация, как и другие виды социального обеспечения, имеет *алиментарную* природу, а объем предоставления при указанных обстоятельствах по общему правилу определяется путем предоставления *взамен* утраченного (погибшего, разрушенного) имущества другого эквивалентного по основным характеристикам индивидуально-определенного объекта (жилой дом, жилое помещение), права на другой объект либо материалов, необходимых для его восстановления. Однако социально-обеспечительную компенсацию не следует отождествлять с возмещением стоимости утраченного имущества в виде денежных предоставлений, поскольку такие денежные средства относятся к числу *компенсирующих пособий*.

Таким образом, *социально-обеспечительная компенсация – это натуральное предоставление алиментарного характера нуждающемуся лицу, находящемуся в экстремальной жизненной ситуации вследствие причин социального, природного или техногенного характера в связи с утратой или повреждением имущества, которое является необходимым условием существования, в порядке и в размере, определенных законодательством.*

Следует отметить, что подход государства к обеспечению нуждающихся компенсациями с течением времени изменялся. Если в дореволюционный период законодательство не содержало упоминаний о подобном виде обеспечения, то уже в первые годы советской власти стали приниматься нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения пострадавших от пожаров, стихийных и социальных бедствий за счет государственных средств[14]. Однако преимущественно источниками финансирования подобных расходов в советское время являлись средства государственного имущественного страхования[15] или средства касс общественной взаимопомощи в колхозах[16]. В отдельных случаях законодательством предусматривалась возможность получения нуждающимися гражданами древесины для восстановления или ремонта жилья, пострадавшего от стихийных бедствий[17].

С начала 90-х гг. XX в. стал применяться механизм финансирования соответствующих мероприятий непосредственно из бюджетов всех уровней в порядке, определяемом нормами федерального и регионального законодательств, а также нормативными правовыми актами муниципальных образований, в зависимости от обстоятельств, при которых было утрачено имущество, и характера распространения чрезвычайной ситуации.

В некоторых субъектах Федерации первоначально избрали путь прямой замены утраченного имущества на аналогичное, когда, например, в случае утраты жилого дома вследствие стихийного бедствия для пострадавших вновь отстраивали жилье за счет бюджетных средств[18]. Однако такая практика достаточно скоро показала свою неэффективность, экономическую нецелесообразность и возможность для злоупотреблений. Именно поэтому в современный период федеральный законодатель применительно к предоставлению жилья, утраченного в результате чрезвычайных ситуаций, избрал вариант предоставления социально-обеспечи-

---

[14] См. п. 2 Декрета СНК РСФСР от 14 мая 1921 г. «Об улучшении постановки дела социального обеспечения рабочих, крестьян и семейств красноармейцев».

[15] См., например: Декрет СНК РСФСР от 6 октября 1921 г. «О государственном имущественном страховании» // Известия ВЦИК. 1921. № 234; Постановление СМ СССР от 11 декабря 1959 г. № 1333 «О добровольном страховании имущества колхозов и населения» // СП СССР. 1959. № 20. Ст. 162.

[16] См., например: Постановление СМ РСФСР от 6 января 1958 г. № 9 «Об утверждении примерного устава кассы общественной взаимопомощи в колхозе» // СП РСФСР. 1958. № 6. Ст. 68

[17] Пп. «з» п. 3 Постановления СМ РСФСР от 5 июля 1982 г. № 384 «О некоторых вопросах лесопользования в РСФСР» // СП РСФСР. 1982. № 14. Ст. 89.

[18] См., например: Указ Президента Республики Башкортостан от 10 августа 1994 г. № УП-366 «О ликвидации последствий стихийного бедствия в Белорецком районе Республики Башкортостан» // Ведомости ВС и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 10. Ст. 545.

тельной компенсации путем выдачи нуждающемуся *государственного жилищного сертификата* на получение нового жилья[19].

Государственный жилищный сертификат определяется в законодательстве как *именное свидетельство*[20], удостоверяющее право нуждающегося лица, утратившего жилье в результате чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия, на получение жилого помещения за счет бюджетных ассигнований. Невозможность обращения данного документа в гражданском обороте и индивидуальная определенность получателя являются достаточным свидетельством того, что социально-обеспечительная компенсация имеет именно натуральную, а не денежную форму.

Выдача сертификатов осуществляется на основании решения Правительства РФ в течение 2 месяцев с момента начала чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия в соответствии с данными МЧС РФ и органа исполнительной власти субъекта Федерации о количестве семей, лишившихся жилья. Эмитентом сертификатов выступает Министерство финансов РФ, а срок их действия составляет 1 год со дня выдачи, по истечении которого по общему правилу сертификат признается недействительным.

Однако при наличии определенных оснований (утеря (порча), установление несоответствия в оформлении сертификата или внесение изменений в список нуждающихся) Министерство финансов РФ производит замену сертификата, причем срок его действия соответствует сроку действия ранее выданного сертификата. В случае же смерти владельца сертификата или члена его семьи, включенного в список, срок действия нового сертификата составляет один год с даты его выдачи.

Получению государственного жилищного сертификата пострадавшим гражданам предшествует их включение в специальные списки, которые составляют органы исполнительной власти субъекта Федерации при условии, что нуждающиеся постоянно проживали и были зарегистрированы в утраченном жилом помещении на момент чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия. Включение в списки осуществляется при предоставлении:

---

[19] См.: Постановление Правительства РФ от 7 июня 1995 г. № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам РФ, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий» // СЗ РФ. 1995. № 24. Ст. 2286 и Постановление Правительства РФ от 9 октября 1995 г. № 982 «Об утверждении порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам РФ, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий» // СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3983.

[20] До 2008 г. в законодательстве государственный жилищный сертификат, выдаваемый в связи с чрезвычайными ситуациями, определялся как *именная необращаемая ценная бумага.*

– заявления;

– документа, удостоверяющего личность;

– справки муниципального органа, подтверждающей факт и связь утраты жилья с чрезвычайной ситуацией или стихийным бедствием.

Гражданин, получивший государственный жилищный сертификат, обращается в орган исполнительной власти субъекта Федерации за предоставлением ему жилья в размере указанной в сертификате общей площади, которая определяется по социальной норме: 33 $м^2$ для одиноких граждан, 42 $м^2$ на семью из 2 человек и по 18 $м^2$ на каждого члена семьи при составе семьи 3 и более человек.

Орган исполнительной власти субъекта Федерации обязан в 3-месячный срок выделить из имеющегося в его распоряжении жилищного фонда жилое помещение. При отсутствии жилья в жилищном фонде субъекта Федерации (муниципального образования) владелец сертификата имеет право приобрести жилье в выбранном им населенном пункте по договору купли-продажи у третьих лиц в сумме средств (исходя из денежной оценки стоимости указанной общей площади жилого помещения), которые при погашении сертификата возмещаются Министерством финансов РФ органу исполнительной власти субъекта Федерации. В случае превышения указанной суммы оставшаяся часть стоимости оплачивается нуждающимся за счет собственных средств.

После приобретения жилья владелец сертификата обязан в течение срока его действия предоставить органу исполнительной власти субъекта Федерации установленный законодательством перечень документов[21].

[21] Постановление Правительства РФ от 9 октября 1995 г. № 982 «Об утверждении порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам РФ, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий».

ГЛАВА XIV. СОЦИАЛЬНЫЕ И МЕДИЦИНСКИЕ УСЛУГИ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

1. Понятие социальных и медицинских услуг и их место в системе права социального обеспечения

Одним из первых внимание проблеме определения правовой природы социальных и медицинских услуг как вида социально-обеспечительных предоставлений уделил на рубеже 60–70-х гг. XX в. В.С. Андреев, приведя достаточно убедительные аргументы в пользу того, что часть общественных отношений по социальному и медицинскому обслуживанию представляют собой элемент системы социального обеспечения населения[1]. Однако в дальнейшем, как и в настоящее время, рассматриваемая проблема достаточно редко становилась предметом специального теоретического анализа в литературе по социальному обеспечению[2], а немногочисленные труды в этой сфере, к сожалению, сводятся в основном к изложению норм действующего законодательства[3] либо ориентированы на студентов и специалистов-практиков в сфере социальной работы[4].

Обращаясь к вопросу о характеристике социальных и медицинских услуг как вида социального обеспечения, следует иметь в виду, что категория «услуга» является достаточно емкой по своему содержанию и используется в разных сферах общественной жизни, поэтому одной из существенных задач является верное уяснение смысла и содержания самого термина «услуга». Так, в экономической науке *услуга* представляет собой благо, имеющее потребительскую стоимость, как продукт труда, не отде-

---

[1] *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. М.: Юрид. лит., 1971. С. 240 и далее; *Он же.* Право социального обеспечения в СССР. М.: Юрид. лит., 1974. С. 279 и далее. По данному вопросу см. также гл. II данной работы.

[2] *Буянова М.О.* Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики: Теоретико-правовой аспект. М.: Проспект, 2002.

[3] См. например: *Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А.* Право социального обеспечения: Учеб. пособие для вузов. М.: Книжный мир, 2001; *Сулейманова Г.В.* Право социального обеспечения. Ростов н/Д.: Феникс, 2003. С. 411–466 и др.

[4] См.: *Фирсов М.В.* Технология социальной работы. М.: Академический проект, 2007; *Технологии* социальной работы: Учеб. / Под ред. Е.И. Холостовой. М.: Инфра-М, 2002 и др.

лимый от исполнителя и не имеющий овеществленной формы, и в этом смысле в рамках рыночного обмена противопоставляется *товарам*.

В юриспруденции услуга традиционно рассматривается в качестве объекта различных правоотношений и прежде всего в сфере гражданского права. Именно по этой причине целесообразно обратить внимание на работы представителей науки гражданского права, где этот вопрос исследован достаточно обстоятельно[5].

Проблема отграничения *услуги* от смежной категории «*работа*» всегда представляла собой один из трудных вопросов теории гражданского права[6] и имела определенный практический смысл в части распределения рисков случайной гибели результата работы и определения момента исполнения обязательства. В частности, М.И. Брагинский и В.В. Витрянский, основываясь на толковании данной категории, принятом в лингвистике, где преимущественно под услугой понимается *действие, приносящее пользу другому*[7], пришли к выводу, что сущность «услуги» раскрывается в сочетании двух необходимых элементов: указание на *цель* («польза», «помощь») и *способ достижения* этой цели («действие», «дело»)[8]. Следовательно, по мнению авторов, при соотношении договоров в об оказании *услуг* и выполнении *работ* нужно исходить из того, что наиболее существенными отличительными моментами в соответствующих обязательствах является, во-первых, *отсутствие* в правоотношении по оказанию услуги *овеществленной формы результата деятельности* (либо права требования предоставления такого результата) и, во-вторых, неотделимость процесса осуществления действий обязанного лица от их последствий[9]. Таким образом, основная мысль сводится к тому, что в гражданско-правовых обязательствах по оказанию услуг управомоченная сторона вправе требовать от обязанной только совершения предусмотренных договором *полезных для нее действий*, но *не связанных с созданием новой вещи (преобразованием существующей) и результаты которых не*

---

[5] См., например: *Тихомиров А.В.* Медицинская услуга: правовые аспекты. М.: Филинъ, 1997; *Санникова Л.В.* Услуги в гражданском праве России. М., 2006; *Лебединец О.Н.* Проблемы правового регулирования договора возмездного оказания медицинских услуг // Социальное и пенсионное право. 2006. № 3; *Данилочкина Ю.В.* Понятие и правовая природа медицинских услуг // Медицинское право. 2008. № 4; *Барков А.В.* Рынок социальных услуг как объект гражданско-правового регулирования // Юрист. 2008. № 3. и др.

[6] См. по данному вопросу: *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Кн. 3: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. М.: Статут, 2002. С. 210 и далее.

[7] *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1953. С. 776; см. также: *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. СПб., 1882. Т. 4. С. 512.

[8] *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Указ. соч. С. 208–209.

[9] *Там же.* С. 210–212.

могут быть отделены от самого процесса осуществления услуги исполнителем.

Тем не менее, как показывает анализ законодательства о социальном обеспечении, противопоставление работ и услуг здесь не имеет столь принципиального значения, как в гражданском праве. Поэтому в праве социального обеспечения понятие «услуга» в некоторых случаях может охватывать не только неотделимые от результата действия (консультирование, психологические тренинги, содействие в передвижении и т.п.), т.е. услуги в узком смысле слова, но также и результаты работы (например, результат уборки помещения, результат реконструктивных операций и т.п.).

Таким образом, следует учитывать, что социальные и медицинские услуги как вид социального обеспечения прежде всего проявляются в *действиях обязанного субъекта, полезных для нуждающегося, которые удовлетворяют его потребности самим процессом их осуществления, как правило, не предполагающим получения овеществленного результата.* Следовательно, данный вид социально-обеспечительного предоставления может быть выражен исключительно в *натуральной форме*, причем обязанной стороной всегда выступает субъект, наделенный государством соответствующим статусом. Кроме этого, конкретное содержание действий обязанного субъекта существенно отличается. Так, социальные услуги связаны прежде всего с удовлетворением бытовых, духовных и материальных потребностей нуждающихся (содействие в приготовлении пищи, приобретении необходимых товаров, уход за нуждающимся и др.), в то время как медицинские услуги направлены на предупреждение расстройства или восстановление (сохранение) здоровья человека.

Существенной характеристикой рассматриваемого вида социально-обеспечительных предоставлений является *цель*, которая преследуется обществом и государством при осуществлении мероприятий по обеспечению нуждающихся лиц социальными и медицинскими услугами. В этом смысле следует иметь в виду, что предоставление услуг преимущественно имеет целью *помощь* нуждающимся. Именно из этого исходит законодатель, определяя услуги как действия по оказанию клиенту социальной службы *помощи*, предусмотренной законодательством[10].

Тем не менее было бы неверным считать, что целевое назначение социальных и медицинских услуг ограничивается только мероприятиями по оказанию помощи нуждающемуся. Как показывает анализ законодательства, практики его применения и литературы[11] по социальному обес-

[10] Ст. 3 Закона об основах социального обслуживания населения.

[11] *Андреев В.С.* Социальное обеспечение в СССР. М., 1971. С. 109–110; *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 536.

печению в рамках отдельных видов социальных и медицинских услуг, нуждающееся лицо может находиться на *содержании* обязанного субъекта, т.е. являться получателем постоянного и единственного (основного) источника средств к существованию в специально созданных условиях. Такая цель достигается, в частности, при оказании услуг в учреждениях стационарного социального или медицинского обслуживания (дома престарелых и инвалидов, детские дома, отделения послеоперационной терапии медицинских учреждений и т.п.). Таким образом, необходимо иметь в виду, что в зависимости от характеристики состояния нуждаемости и вида оказываемой услуги цель этого вида социального обеспечения может заключаться как в *оказании помощи*, так и в *содержании* нуждающегося лица.

Основанием для представления нуждающимся рассматриваемого вида социального обеспечения является *трудная жизненная ситуация*, которая определяется в законодательстве как *ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнь, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно*[12]. Таким образом, нуждаемость в обеспечении данным видом социально-обеспечительных предоставлений возникает в связи с необходимостью удовлетворения основополагающих жизненных потребностей, предупреждения расстройства либо сохранения (восстановления) здоровья и обеспечением физиологического существования человека, когда нуждающееся лицо (клиент, пациент) утратило либо еще не приобрело способность к *самообслуживанию (самолечению)* и объективно не имеет возможности самостоятельно осуществить необходимые мероприятия.

Одним из важных вопросов при анализе понятия социальных и медицинских услуг является также характеристика количественной стороны данного вида обеспечения, т.е. в каком *объеме* осуществляется оказание помощи или содержание нуждающихся. Как и любой другой вид социального обеспечения, социальные и медицинские услуги имеют алиментарный характер и осуществляются в объеме удовлетворения основополагающих потребностей человека, находящегося в состоянии нуждаемости. Однако в отличие от иных видов социального обеспечения, которые прежде всего направлены на предоставление нуждающимся *средств* к

[12] Ст. 3 Закона об основах социального обслуживания населения.

существованию (материальных средств), социальные и медицинские услуги достигают полезного эффекта посредством создания *необходимых условий* для существования человека. В свою очередь, выражением объема обеспечения при оказании социальных и медицинских услуг в части создания надлежащих условий существования является характеристика *способа* преодоления трудной жизненной ситуации – *экстренный, стационарный, полустационарный (амбулаторный)* или *в домашних условиях*. Именно исходя из особенностей трудной жизненной ситуации и имеющихся способов ее преодоления определяется объем предоставлений в рамках данного вида обеспечения, который всегда нормируется государством и выражается в гарантированных стандартах (перечнях гарантированных государством услуг), устанавливаемых на федеральном[13] и региональном уровнях[14].

Таким образом, можно определить социальные и медицинские услуги как *предоставления, осуществляемые в форме действий обязанных субъектов в целях оказания помощи или содержания нуждающихся (клиентов, пациентов), находящихся в трудной жизненной ситуации и объективно лишенных возможности к самообслуживанию (самолечению), в объеме удовлетворения их алиментарных потребностей на условиях и в порядке, установленных законодательством.*

Социальные и медицинские услуги следует отличать от иных видов социального обеспечения. От пенсий и пособий услуги отличаются *формой* предоставления, поскольку они оказываются только путем осуществления деятельности обязанной стороной, т.е. в натуральной форме. Совпадая по форме предоставления со льготами, социальные и медицинские услуги отличаются от указанного вида тем, что они не связаны с наличием у субъекта-получателя особого правового статуса, т.е. являются не специальным (модусным), а общим видом социального обеспечения. Другими словами, возникновение права на обращение за социальными и медицинскими услугами связывается не со статусом лица, а только с возникновением объективной, не зависящей от лица трудной жизненной ситуации.

Социальные и медицинские услуги имеют наиболее тесное сходство с такими видами обеспечения, как *предметы первой необходимости* и

---

[13] См, например, Приказ Минздравсоцразвития РФ от 11 августа 2008 г. № 410н «Об организации в Министерстве здравоохранения и социального развития работы по разработке порядка оказания отдельных видов (по профилям) медицинской помощи и стандартов медицинской помощи».

[14] См. например, Распоряжение Администрации Томской области от 26 сентября 2008 г. № 604-ра «О перечне гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых на территории Томской области».

компенсации, однако отличаются от них прежде всего тем, что услуги по своему содержанию предполагают совершение в отношении нуждающегося определенных *полезных действий*, которые удовлетворяют его потребности преимущественно самим процессом предоставления. Обеспечение же предметами первой необходимости и компенсациями предполагает разовое (не систематическое) получение нуждающимся определенных овеществленных объектов.

Рассматриваемый вид социального обеспечения регламентируется сложным по структуре комплексом правовых норм, сочетающим в себе предписания федерального, регионального и муниципального уровней. В настоящее время есть основания утверждать, что существующий нормативный массив правового регулирования образует в рамках системы права социального обеспечения *генеральный институт*. Это объясняется, во-первых, спецификой социальных и медицинских услуг как вида социально-обеспечительных предоставлений и, как следствие, предметной сферы регулирования, во-вторых, своеобразием субъектного состава соответствующих отношений, в-третьих, единство института обусловлено также диффузией и сочетанием рассматриваемых отношений, что в ряде случаев позволяет чередовать предоставление социальных и медицинских услуг или оказывать их нуждающимся в одно и то же время.

Тем не менее структура данного правового образования не является монолитной и позволяет выделить в ней два относительно самостоятельных элемента – *институт социальных услуг* и *институт медицинских услуг*, объединяющих в себе как материальные, так и процедурные нормы. Такое разделение в основном объясняется особенностями содержания и порядка оказания социальных и медицинских услуг, а также субъектным составом.

Подтверждением обособленности и системного единства генерального института социальных и медицинских услуг является то, что этот элемент в структуре права социального обеспечения основывается на единых институциональных принципах, преимущественно представляющих собой проявление отраслевых принципов права социального обеспечения. Несмотря на то, что нормы, определяющие отправные начала данного правового образования, закреплены в разных нормативных правовых актах[15], по своему смысловому значению (а иногда и текстуально) они совпадают, дополняя и развивая друг друга. К числу основных принци-

[15] Ст. 5 Закона об основах социального обслуживания населения; ст. 2 Основ законодательства об охране здоровья граждан; ст. 3 Закона о социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов.

пов генерального института социальных и медицинских услуг можно отнести следующие:

Принцип доступности. Данный принцип представляет собой проявление отраслевого принципа *всеобщности* социального обеспечения. Его содержание составляет идея о том, что каждый гражданин, оказавшийся в трудной жизненной ситуации, может обратиться в социальные службы или медицинские учреждения за предоставлением услуг. При этом принцип доступности характеризует обеспечение государством создания и функционирования разветвленной сети социальных служб и медицинских учреждений, максимально приближенных к нуждающимся с учетом их места жительства, а также бесплатности оказания медицинских услуг на основании ст. 41 Конституции РФ. Существенное значение имеет также информированность нуждающихся относительно видов услуг, на которые они имеют право, и их содержания. Доступность обеспечивается и тем, что в рамках социального обеспечения данный вид предоставлений финансируется государством и преимущественно осуществляется на *безвозмездной* и *безэквивалентной* основе[16].

Принцип адресности. Смысл данного принципа заключается в признании нуждающимися только тех граждан, которые лишены к возможности или способности к самообслуживанию (самолечению) и оказались в трудной жизненной ситуации. Цель реализации адресности состоит не в идее охватить всех и каждого системой мер по социальному и медицинскому обслуживанию, а напротив, не допустить возможности включения в категорию нуждающихся лиц тех, кто в действительности не нуждается в социальных и медицинских услугах за счет общественных и обобществленных средств и в состоянии самостоятельно себя обеспечить (вылечить) без содействия государства и создаваемых им служб и учреждений. Кроме этого, в ряде случаев имеют особое значение возрастные и медико-биологические характеристики для установления приоритета в области получения услуг по отношению к другим нуждающимся, находящимся в трудной жизненной ситуации (в частности, к детям-сиротам, гражданам пожилого возраста и инвалидам).

Принцип добровольности. Содержание этого принципа составляет презумпция о том, что человек свободен, самостоятельно и осознанно принимает решения и отвечает за последствия своих действий. Другими словами, потребность в получении социальных или медицинских услуг (или в одностороннем отказе от их получения) и приобретении статуса

[16] Исключение составляют, в частности, медицинские услуги по системе обязательного социального страхования работающих граждан, которые оказываются за счет средств, формируемых из обязательных страховых взносов.

клиента социальной службы или пациента медицинского учреждения, как правило, определятся лицом лично, и никто не может быть принужден к принятию такого решения. В частности, одним из проявлений данного принципа при оказании медицинских услуг выступает право нуждающегося на добровольное информированное согласие на медицинское вмешательство и право на отказ от вмешательства[17]. Однако из данного правила есть исключения. Так, в соответствии с законодательством[18] обслуживание лиц, признанных недееспособными, осуществляется по обращению законных представителей; при утрате гражданами способности к самообслуживанию – на основании решения суда по представлению органов социальной защиты. Кроме этого, оказание медицинских услуг без добровольного согласия допускается в отношении лиц:

– совершивших преступление на основании решения суда;

– являющихся бактерио- и вирусоносителями, представляющих опасность для окружающих;

– страдающих тяжелыми психическими расстройствами;

– пребывающих в беспомощном состоянии, угрожающем жизни, вследствие расстройства здоровья.

Принцип гуманности. В данном случае речь идет о реализации общечеловеческой и общеправовой морально-этической идеи о признании человека, его достоинства, прав и интересов высшей ценностью и создании условий для его свободного и творческого развития. Она подразумевает веру в созидательный потенциал личности и необходимость содействия человеку с наиболее полным учетом его индивидуальности в преодолении препятствий на пути к полноценному существованию в обществе. Данный принцип определяет цель и смысл государственной политики в области социального и медицинского обслуживания населения, одновременно устанавливая запрет на совершение действий в отношении клиента (пациента), противоречащих воплощению этой общественной мировоззренческой модели, и ответственность за его несоблюдение.

Принцип конфиденциальности. Данный принцип означает недопустимость раскрытия третьим лицам информации о личной жизни и состоянии здоровья нуждающегося и в том числе о самом факте обращения за социальными или медицинскими услугами, а в отношении некоторых видов услуг (например, телефон доверия) такая информация не подлежит раскрытию и самим социальным службам. Информация, ставшая извест-

[17] Ст. 32 и 33 Основ законодательства об охране здоровья граждан.

[18] См. ст. 15 Закона о социальном обслуживании лиц престарелого возраста и инвалидов; ст. 34 Основ законодательства об охране здоровья граждан.

ной работнику социальной службы или медицинского учреждения, составляет его профессиональную тайну и не подлежит разглашению.

Принцип профилактической направленности. Одной из важных задач социальных служб и медицинских учреждений является создание условий для предупреждения нарушения жизнедеятельности гражданина, возникновения трудной жизненной ситуации и расстройства (ухудшения состояния) здоровья. Данный принцип реализуется путем применения научно обоснованных и своевременных системных мероприятий службами и учреждениями социального и медицинского обслуживания по отношению как к самому нуждающемуся лицу (наблюдение, консультирование, диспансеризация и т.п.), так и к окружающей его обстановке (противоэпидемические мероприятия, поддержание нормальных гигиенических условий проживания и т.п.).

2. Социальное обслуживание населения

2.1. Понятие социального обслуживания

Истоки формирования социального обслуживания относятся к концу XVIII в., когда по инициативе Екатерины II в Российской империи происходит постепенное формирование механизма *общественного призрения*, преимущественно представлявшего собой симбиоз государственного управления и частной благотворительности. Общее управление общественным призрением осуществляло Министерство внутренних дел, а на местах – губернские (уездные) приказы общественного призрения, земские учреждения или городские общественные управления. Источниками финансирования общественного призрения преимущественно выступали добровольные пожертвования, доходы от использования имущества и хозяйственной деятельности учреждений, а также обязательные городские расходы на содержание благотворительных заведений. Лишь в исключительных случаях финансирование осуществлялось средствами государственной казны в порядке, определяемом Министром внутренних дел, а также средствами от собранных штрафов. Функции общественного призрения включали содержание и управление общественными и частными благотворительными заведениями (сиротские и воспитательные дома, богадельни, работные дома, больницы и дома для умалишенных), содержание в них нуждающихся и препятствие нищенству[19].

[19] См. Свод законов Российской империи. Т. 13: Устав об общественном призрении / Под ред. Мордухай-Болтовского. СПб., 1912. С. 81–175.

Революционные события 1917 г. ознаменовали собой отказ от механизма общественного призрения и начало советского этапа развития социального обслуживания. 20-е гг. XX в. характеризуют активную фазу деятельности государства по организации новой системы обслуживания нуждающихся граждан. Первоначально она не представляла собой самостоятельный элемент социального обеспечения и строилась на основе общественной взаимопомощи, а некоторых случаях – содействия со стороны государства в снабжении сельскохозяйственным инвентарем, семенами, организации материальной и трудовой помощи. Со временем социальное обслуживание получило не только фактическое, но и юридическое признание в качестве одного из самостоятельных направлений социально-обеспечительной политики государства[20].

В советское время социальное обслуживание осуществлялось на основе большого числа нормативных правовых актов, как правило, подзаконных, не имея какого-либо единого источника законодательного регулирования. Путем анализа норм и их обобщения в теории права социального обеспечения была выявлена специфика социального обслуживания в качестве самостоятельного направления в области обеспечения нуждающихся, предпринимались более или менее удачные попытки сформулировать доктринальное понятие этого явления. Так, например, Я.М. Фогель определял социальное обслуживание как систему, предназначенную для удовлетворения разнообразными услугами специфических потребностей нетрудоспособных в целях восстановления и повышения их трудоспособности, сохранения и развития ими связей с обществом[21]. Социальное обслуживание рассматривалось также и как система мероприятий по восстановлению (сохранению) личностного и социального статусов нетрудоспособного гражданина[22], и как деятельность специальных учреждений по оказанию услуг для престарелых и инвалидов, нуждающихся в постороннем уходе[23].

В настоящее время социальное обслуживание нашло свое законодательное закрепление в специальных нормативных правовых актах, существует даже два легальных определения этого понятия, однако это не уст-

---

[20] Об истории развития советской системы социального обслуживания см.: *Фогель Я.М.* Социальное обслуживание инвалидов. М., 1986. С. 9–36.

[21] *Фогель Я.М.* Указ соч. С. 41–42.

[22] См., например: *Тулисов М.П.* Социальное обслуживание и социально-трудовая реабилитация инвалидов и престарелых // XXV Съезд КПСС и развитие науки трудового права и права социального обеспечения: Сб. статей / Отв. ред. С.А. Иванов. М., 1978. С. 215.

[23] *Ачаркан В.А.* Взаимосвязь права и экономики в вопросах труда и социального обеспечения // Проблемы трудового права и права социального обеспечения: Сб. статей / Отв. ред. С.А. Иванов. М., 1975. С. 210–211.

раняет неопределенности в том, какое содержание заключает в себе эта категория. Например, в Законе о социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов *социальное обслуживание* определяется неоднозначно: с одной стороны, как *деятельность по удовлетворению потребностей указанных граждан в социальных услугах*, с другой – как *совокупность услуг, которые предоставляются гражданам*. Однако в данном законодательном акте обойдены вниманием вопросы о том, кто должен осуществлять эту деятельность, что она в себя включает и что такое социальные услуги вообще.

В Законе об основах социального обслуживания населения дается несколько иное определение: *социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации*. Положительным моментом в данном определении, по сравнению с ранее приведенным, несомненно, следует считать указание на цели обслуживания, на основание признания лица нуждающимся и конкретные меры содействия, на которые нуждающиеся вправе рассчитывать. Однако оно также не лишено недостатков. Во-первых, очевидна явная перегрузка определения термином «социальный», что приводит к тавтологии, громоздкости и сложности понимания. Во-вторых, социальное обслуживание понимается необоснованно широко, включая, наряду с услугами, также материальную помощь, к которой, по-видимому, могут быть причислены как денежные средства, так и предметы первой необходимости. Наконец, в-третьих, остается размытым и неконкретным термин «деятельность», который позволяет охватить не только собственно оказание социально-обеспечительных услуг нуждающимся, но и связанные с ними мероприятия финансово-хозяйственного и распорядительного характера, включая взаимоотношения с третьими лицами (например, с работниками социальных служб).

Существование двух различных правовых дефиниций, безусловно, следует отнести к недостаткам законодательной техники, тем более что они практически не раскрывают содержания социального обслуживания. Не может вызывать сомнения, что в представленных определениях речь главным образом идет о правовой связи между гражданами и социальными службами по поводу оказания услуг. Следовательно, представляется правильным анализировать социальное обслуживание через характеристику возникающего между субъектами правоотношения. В этом смысле социальное обслуживание представляет собой *возникающую ме-*

жду нуждающимся, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и социальной службой правовую связь, в рамках которой он вправе требовать от службы выполнения установленных законодательством действий в целях оказания ему помощи или содержания для удовлетворения бытовых, духовных, материальных и иных основополагающих жизненных потребностей на условиях, в порядке и в объеме, предусмотренных законодательством. Рассмотрим более подробно элементы данного правоотношения.

2.2. Субъекты социального обслуживания

В соответствии с законодательством субъектами социального обслуживания выступают, с одной стороны, граждане РФ, лица без гражданства и иностранцы, если в отношении последних международным договором не предусмотрено иное, с другой – государственные социальные службы в лице социальных работников.

Нуждающееся лицо в рамках данных правоотношений именуется *клиентом.* Правоспособность клиента возникает с момента наступления трудной жизненной ситуации и реализуется посредством письменного или устного обращения. Особенность правоспособности также заключается в том, что у клиента ограничено право выбора услуг, т.е. он может требовать предоставления только тех из них, которые непосредственно предусмотрены законодательством для данной категории клиента в конкретной ситуации.

Контрагентом клиента в данном правоотношении выступает не государственный (муниципальный) орган как при обеспечении другими видами социально-обеспечительных предоставлений, а *социальная служба*[24] – государственная организация социального обслуживания населения, находящаяся в ведении субъектов Федерации[25].

---

[24] Следует иметь в виду, что фактическое оказание услуг осуществляется *работниками* социальных служб. Тем не менее обязанным субъектом данного правоотношения остается социальная служба.

[25] В соответствии со ст. 4 Закона об основах социального обслуживания населения социальные услуги вправе также оказывать *организации частной формы собственности* и *индивидуальные предприниматели.* Однако система частного обслуживания, во-первых, еще не сформировалась в связи с фактическим отсутствием спроса на платные услуги из-за низкой платежеспособности нуждающихся и, во-вторых, она не может быть в полной мере отнесена к социальному обслуживанию как к институту права социального обеспечения, поскольку здесь речь идет о товарно-денежном обмене и преобладают гражданско-правовые механизмы регулирования.

Все социальные службы имеют статус некоммерческой организации (юридического лица) и специальную правоспособность, поскольку создаются только для данного вида деятельности. По своей организационно-правовой форме социальные службы являются государственными учреждениями или предприятиями. Особенность социальных служб заключается в том, что они не всегда принимают правоприменительные решения о предоставлении нуждающемуся социальных услуг. В частности, в случае стационарного социального обслуживания решение принимают органы социальной защиты населения, а его реализация осуществляется путем непосредственного оказания услуг работниками социальной службы, подведомственной этому органу.

С функциональной точки зрения социальные службы можно разделить на несколько видов:

1) *центры*:

– *комплексные*, включающие два или более направлений обслуживания;

– *специализированные*, обеспечивающие одно из следующих направлений обслуживания:

– центры социальной помощи семье и детям;
– центры психолого-педагогической помощи;
– социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних;
– центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей;
– центры помощи на дому;
– центры экстренной психологической помощи по телефону;
– геронтологические центры;

2) *дома и приюты*:

– ночного пребывания;
– для одиноких престарелых;
– для детей и подростков;

3) *стационарные учреждения*:

– дома-интернаты для престарелых и инвалидов;
– психоневрологические интернаты;
– детские дома-интернаты для умственно отсталых детей;
– дома-интернаты для детей с физическими недостатками.

2.3. Виды социальных услуг

Целью социального обслуживания является удовлетворение жизненно необходимых потребностей нуждающегося, без которых невозможно

жизнесуществование человека, посредством оказания ему социальных услуг. Основные виды гарантированных государством социальных услуг определяются в соответствии с государственным стандартом[26] и устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов Федерации[27]. Они могут быть объединены в несколько групп.

С точки зрения *содержания* социальные услуги можно классифицировать на следующие виды:

– *бытовые*, направленные на поддержание повседневной жизнедеятельности граждан (помощь в передвижении, приготовление пищи, приобретение необходимых товаров и т.п.);

– *психологические*, предусматривающие коррекцию психологического состояния граждан для их адаптации в обществе;

– *педагогические*, направленные на профилактику отклонений в поведении и аномалий личного развития клиентов социальных служб, формирование у них позитивных интересов, организацию их досуга, оказание содействия в семейном воспитании детей;

– *первичные медико-санитарные* (проведение первичного медицинского осмотра, первичной санитарной обработки, измерение температуры тела, артериального давления, осуществление перевязки и т.п., которые не требуют от работника социальной службы глубоких знаний в области медицины);

– *реабилитационные* (обучение навыкам пространственной ориентации, передвижения, пользования специальными изделиями и техническими средствами);

– *правовые*, направленные на поддержание или изменение правового статуса, оказание юридической помощи, защиту законных прав и интересов граждан.

По способу предоставления социальные услуги могут быть подразделены на следующие виды:

– *Услуги, предоставляемые в стационарных условиях.* Такие услуги направлены на предоставление содержания гражданам, частично или полностью утратившим способность к самообслуживанию, для которых требуется постоянный посторонний уход и наблюдение. В стационарных условиях обеспечивается создание соответствующих возрасту и состоя-

---

[26] Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг» (принят постановлением Госстандарта РФ от 24 ноября 2003 г. № 327-ст).

[27] См., например: Распоряжение Губернатора Томской области от 26 сентября 2008 г. № 604-ра «О перечне гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых на территории Томской области».

нию здоровья условий жизнедеятельности, включая предоставление жилой площади, проведение мероприятий бытового, психологического, медицинского характера, питание и уход, отдых и досуг, а также организация посильной трудовой деятельности.

– *Услуги, предоставляемые в полустационарных условиях.* Это вид услуг имеет целью оказание *помощи* нуждающимся, сохранившим способность к самообслуживанию, активному передвижению и не имеющим медицинских противопоказаний к зачислению в социальную службу. Полустационарные услуги предполагают их оказание в дневное или в ночное время и включают мероприятия бытового, медицинского и культурного характера, организацию питания, отдыха, обеспечение участия в посильной трудовой деятельности и поддержание активного образа жизни.

– *Услуги, предоставляемые на дому.* Данный вид услуг оказывается лицам, не нуждающимся в постоянном или временном содержании в стационарных условиях, но испытывающим потребность в посторонней помощи в связи с утратой способности к самообслуживанию, в том числе вследствие социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих[28]. Эти услуги по месту жительства (пребывания) нуждающегося включают организацию питания и досуга, поддержание условий проживания в соответствии с гигиеническими требованиями (уборка, ремонт), содействие в получении медицинских услуг, лекарственных средств и изделий медицинского назначения, оказание помощи в оформлении документов, содействие в организации юридической помощи и иных правовых услуг и т.д.

– *Услуги, предоставляемые отделениями срочной социальной помощи.* Такие службы создаются при органах социальной защиты населения или муниципальными центрами социального обслуживания. Срочное социальное обслуживание предусматривает оказание разовых услуг остро нуждающимся в помощи. К услугам этого вида, в частности, относятся: содействие в предоставлении жилого помещения для временного проживания; информирование граждан о наличии учреждений, предоставляющих указанные жилые помещения, организация юридических, психологических и иных консультаций. Не следует, однако, отождествлять данный вид социальных услуг с обеспечением предметами первой необходимости, что, тем не менее, имеет место в нормативных правовых актах. Услуга, даже в условиях острой нуждаемости, не меняет своей

[28] Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4916.

природы и сохраняет характер действия обязанного субъекта, не приобретая формы какого-либо овеществленного объекта.

В законодательстве и в литературе выделяется еще одна классификация услуг в зависимости от их возмездности: а) *бесплатные*; б) *платные*; в) *с частичной оплатой*. Следует согласиться с мнением М.Л. Захарова и Э.Г. Тучковой, которые указывают, что социальной можно признать только такую услугу, которая предоставляется за счет средств общества. Услуга же, которая продается как товар, не является социальной услугой, даже если ею пользуются граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации[29]. Таким образом, социальными услугами в строгом смысле этого слова следует считать только такие услуги, которые предоставляются клиентам *бесплатно* за счет общественных средств.

Однако анализ федерального и регионального законодательств показывает, что в последние годы более распространена практика частичной или полной оплаты гарантированных государством социальных услуг за счет нуждающихся. Применительно к бесплатным услугам, напротив, преобладает тенденция к сокращению числа категорий, имеющих на них право, что связано с реализацией адресного подхода в обеспечении нуждающихся.

Правом на получение бесплатных социальных услуг в соответствии с федеральным законодательством обладают следующие категории нуждающихся[30]:

– не способные к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющие родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход, если их среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, установленного для субъекта Федерации, в котором они проживают;

– находящиеся в трудной жизненной ситуации в связи с безработицей, стихийными бедствиями, катастрофами, пострадавшие в результате вооруженных и межэтнических конфликтов;

– несовершеннолетние дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации.

---

[29] *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 519. Не меняет сути дела и возможность частичной оплаты, поскольку снижение стоимости услуги представляет собой реализацию для нуждающихся *льготного режима*, то есть другого вида социального обеспечения.

[30] Законодательством субъектов Федерации определяются другие категории нуждающихся, имеющие право на бесплатное предоставление социальных услуг. Кроме этого, некоторые виды социальных услуг оказываются бесплатно независимо от статуса нуждающегося (например, консультационные услуги и услуги срочной социальной помощи).

2.4. Осуществление социального обслуживания

Осуществление социального обслуживания проводится в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъектов Федерации[31], и предполагает реализацию субъективных прав и обязанностей участников социального обслуживания. В рамках данного вопроса на первый план выходит обеспечение социальной службой надлежащего объема и качества оказываемых социальных услуг, которые определяются государственными стандартами, принимаемыми на федеральном и региональном уровнях. Одной из важных гарантий в этом плане является обязанность социальных служб ознакомить граждан, принимаемых на социальное обслуживание, с перечнем и содержанием предоставляемых им социальных услуг, условиями и правилами их предоставления. Предполагается, что клиент, будучи осведомлен надлежащим образом о содержании, объеме и предполагаемых результатах оказываемой услуги, способен самостоятельно контролировать эти показатели.

Количественный показатель социальной услуги (то есть ее объем) хотя и может вызывать дискуссии, но в целом представляет собой определенную норму поведения обязанной стороны[32]. Проблема качества социальных услуг обсуждается в литературе достаточно активно[33], однако остается одной из наиболее сложных. Среди препятствий на пути обеспечения качества социальных услуг называются и трудность оценки результата, и фактическая зависимость нуждающихся от социальных работников, и отсутствие научно и методически обоснованных регламентов по оказанию услуг, и отсутствие конкурентной среды на рынке социальных услуг, и некоторые другие.

В законодательстве данная проблема решается в основном определением качества услуги через привязку к ее объему, закрепление порядка оказания, а также через требования к материально-технической оснащен-

---

[31] См., например, Постановление Администрации Томской области от 2 ноября 2007 г. № 171а «О порядке и условиях предоставления населению бесплатного надомного, полустационарного и стационарного социального обслуживания, а также на условиях полной или частичной оплаты» // СЗ ТО. 2007. № 11 (28) (ч. 2).

[32] См., например, Постановление Администрации Томской области от 30 июня 2008 г. № 130а «Об утверждении стандартов качества бюджетных услуг, оказываемых за счет средств областного бюджета, в области социального обслуживания и социальной поддержки населения» // СЗ ТО. 2008. № 7(36).

[33] См.: *Путило Н.В.* К вопросу о природе социальных услуг // Журнал российского права. 2006. № 4; *Нестеров А.В.* Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11.

ности социальных служб и профессиональным качествам работников[34]. В случае нарушения закрепленных требований по стандарту оказания услуг клиент имеет право на обжалование действий работников социальной службы, включая право требования на проверку соответствия социальной службы установленным в нормативных правовых актах показателям.

Не следует, однако, считать, что клиент в рамках социального обслуживания наделен только правами, поскольку такой вывод является справедливым в части содержания элементарного материального правоотношения. Когда же речь идет о содержании элементарного процедурного правоотношения, то социальное обслуживание относится к категории двусторонне обязывающих отношений, т.е. каждая сторона должна совершить определенные законодательством действия (или воздержаться от них). В частности, клиент обязан соблюдать существующий режим и правила поведения в социальной службе при оказании ему социальных услуг, представлять сведения, которые могут повлиять на объем, виды и периодичность предоставления социальных услуг.

2.5. Возникновение, изменение и прекращение социального обслуживания

Основание возникновения правоотношения по социальному обслуживанию характеризуется сочетанием фактической и формальной сторон. С фактической точки зрения нуждаемость в социальных услугах порождается *трудной жизненной ситуацией*. Однако наличие такой ситуации еще не порождает правоотношения. Для этого нуждающемуся (его представителю) необходимо совершить ряд юридически значимых действий процедурного характера. Для получения статуса клиента социальной службы необходимо подать *заявление* (личное, опекунов, родственников) на имя руководителя социальной службы, а также предоставить перечень документов, который определяется нормативными правовыми актами субъектов Федерации и зависит от вида оказываемых услуг. В основном к таким документам относятся следующие:

– документ, удостоверяющий личность;

– медицинское заключение о состоянии здоровья, подтверждающее отсутствие противопоказаний к обслуживанию в данном учреждении;

– справка органов социального обеспечения о размере пенсии и надбавок;

[34] См. ст. 4 Закона Томской области от 13 марта 2008 г. № 43-ОЗ «О стандартах качества государственных услуг, оказываемых за счет средств областного бюджета в отраслях социальной сферы (бюджетных услуг)» // СЗ ТО. 2008. № 3 (32).

– справка из органов местного самоуправления или жилищно-эксплуатационных предприятий о составе семьи с указанием даты рождения и родственных отношений;

– справки от каждого члена семьи, проживающего совместно с обслуживаемым гражданином, о размере заработной платы и других доходах;

– направление органа социальной защиты по месту жительства в случае полустационарного обслуживания;

– путевка, выдаваемая уполномоченным органом субъекта Федерации, в ведении которого находится учреждение, в случае стационарного обслуживания.

При оказании некоторых видов социальных услуг в дополнение к указанным документам органом социальной защиты населения представляется акт социально-бытового обследования условий проживания гражданина.

На основании представленных документов руководителем социальной службы принимается решение о предоставлении социальных услуг соответствующего вида и издается приказ о зачислении клиента на обслуживание. Решение может также содержать отказ в предоставлении социальных услуг, который должен быть мотивирован и по желанию гражданина обжалован в орган управления по подведомственности социальной службы или в суд.

Основанием для изменения правоотношения являются различные обстоятельства, сведения, которые могут оказать влияние на вид, объем, периодичность и продолжительность предоставления социальных услуг. К ним, например, можно отнести улучшение материального положения, устройство на работу, передача ребенка на воспитание в семью, восстановление здоровья, приводящее к устранению ограничений по самообслуживанию, передвижении и т.п. При этом обязанностью клиента является информирование социальной службы о наличии подобных изменений в жизни.

Прекращение социального обслуживания осуществляется приказом руководителя социальной службы в случаях:

– смерти гражданина;

– нарушения правил поведения и режима, установленных в учреждении социального обслуживания;

– истечения установленного срока для обслуживания;

– выявления медицинских противопоказаний для продолжения обслуживания;

– личного заявления или заявления родственников об отказе в оказании социальных услуг.

3. Медицинское обслуживание населения

3.1. Понятие медицинского обслуживания

В современном законодательстве, как и в законодательстве советского периода, термин «медицинское обслуживание» используется крайне редко. Вместо него в ст. 41 Конституции РФ, в Основах законодательства об охране здоровья граждан и в других нормативных правовых актах[35] в основном фигурирует понятие «медицинская помощь». Как следует соотносить данные категории?

В самом общем смысле медицинскую помощь следует рассматривать как элемент системы охраны здоровья граждан. В законодательстве[36] под охраной здоровья понимается *совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья*. Однако, как видно, категория «охрана здоровья» оказывается достаточно емкой по содержанию и не позволяет однозначно ответить на поставленный ранее вопрос, а одно только толкование терминов, применяемых законодателем, не решит проблемы определения природы медицинской помощи.

На наш взгляд, для решения поставленной задачи следует выделить ряд объективных признаков явления, которое принято именовать медицинской помощью, на основе анализа норм действующего законодательства, а также мнений, содержащихся на этот счет в литературе[37]. Первое, что характеризует процесс оказания медицинской помощи, – это осуществление внешнего воздействия на организм человека, которое производится *физическим лицом*, имеющим специальные познания и право практически осуществлять их в области медицины, т.е. медицинским работником – врачом, фельдшером, санитаром и т.п. В данном случае под правом практически осуществлять соответствующие действия понимается наличие у медицинского работника необходимых знаний и подтвер-

---

[35] См.: Закон об основах обязательного социального страхования; Закон о медицинском страховании граждан; Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в РФ» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2581 и др.

[36] Ст. 1 Основ законодательства об охране здоровья граждан.

[37] См.: *Мухортова В.Ф.* Правовая природа отношений по оказанию медицинской помощи. Воронеж, 1990; *Тихомиров А.В.* Медицинская услуга. Правовые аспекты. М.: Филинъ. 1997; *Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.* Указ. соч. С. 494–500 и др.

ждающих их документов (дипломов, лицензий и т.п.), определяемых законодательством РФ. Здесь, однако, речь не должна идти о субъективной возможности лица или о его фактическом желании реализовать это право, ибо в ряде случаев законодатель устанавливает *обязанность* медицинских работников осуществлять медицинскую помощь[38].

Во-вторых, данное воздействие имеет целью предупреждение расстройства либо сохранение (восстановление) здоровья человека. Категория «здоровье» является достаточно емкой и разноплановой, поскольку представляет интерес для большого числа наук, в ряду которых, помимо медицины и юриспруденции, также биология, экология, социология, психология и многие другие. Прежде всего по этой причине предложить универсальное определение здоровью чрезвычайно трудно[39], поскольку данное явление весьма относительно, индивидуально и неизменно сопряжено с использованием разного рода допущений и условностей. Поэтому для целей анализа рассматриваемого признака медицинской помощи под *здоровьем* мы будем понимать такое *состояние человека, при котором у него не выражены, в том числе временно, функциональные нарушения (патологии) в деятельности организма (его элементов) вследствие болезней, физических дефектов, травм, отравлений и т.п.* Изменение либо потребность в предупреждении изменения такого состояния предполагает осуществление воздействия со стороны медицинского работника, которое может быть различным по содержанию, имея профилактическую, диагностическую, лечебную, реабилитационную и другую направленность в зависимости от характера, степени и длительности расстройства здоровья (в том числе предполагаемого или прогнозируемого).

В-третьих, данное воздействие реализуется в отношении пациента в силу объективной невозможности им самостоятельно (то есть лично, без внешнего участия) осуществить указанные мероприятия в связи с опасностью наступления либо свершившимся фактом расстройства здоровья. Данный признак отражает то, что *медицинская помощь* оказывается лишь в случаях, когда исчерпаны возможности для *самолечения (самопомощи)* под которым, как представляется, следует понимать самостоятельное воздействие на организм, в том числе с использованием специальных средств (специального оборудования, лекарственных средств и т.п.), при котором никаких правоотношений не возникает (в силу отсутствия

---

[38] См., например, ст. 39 Основ законодательства об охране здоровья граждан.

[39] Вряд ли следует признать удачной попытку Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) определить здоровье, как состояние полного физического, духовного и социального благополучия (см. Преамбулу к Уставу (Конституции) ВОЗ от 22 июля 1946 г.), поскольку для каждой отрасли знания данное понятие будет иметь свое специфическое содержание.

контрагента). При этом следует учитывать, что гражданин в подобных случаях независимо от субъективного осознания ситуации *не способен установить причин, предвидеть последствия либо препятствовать развитию расстройства собственного здоровья* в силу отсутствия необходимых познаний и (или) специальных средств, в связи с чем *возникает необходимость в оказании ему медицинской помощи.*

В-четвертых, воздействие оказывается путем осуществления медицинским работником определенных процедур, удовлетворяющих потребности пациента применительно к предупреждению расстройства здоровья либо его сохранению (восстановлению), которые допустимы с точки зрения закона, обоснованы медицинской наукой и подтверждены практикой. Стало быть, само действие по реализации этих процедур выступают в качестве *объекта*, связывающего стороны в процессе оказания медицинской помощи, и по своей природе представляет собой ни что иное, как *услугу*. Следовательно, медицинская помощь осуществляется в форме оказания пациенту услуги, содержание которой зависит от таких факторов, как цели и направленность воздействия на организм пациента, характер и степень расстройства здоровья, актуальность с точки зрения медицины методики профилактики или лечения и некоторых других. В этом смысле медицинскую услугу можно характеризовать как средство, использование которого позволяет осуществлять оказание медицинской помощи как цели обеспечения.

Таким образом, по нашему мнению, медицинская помощь в самом общем виде может быть определена как *система отношений, возникающих в области оказания медицинским работником внешних воздействий (профилактических, лечебно-диагностических, реабилитационных и т.п.) на организм человека посредством оказания медицинских услуг в целях предупреждения расстройства либо сохранения (восстановления) его здоровья.* Предложенная дефиниция, однако, не означает ее бесспорности, а приведенные признаки не исключают дальнейшего исследования данной проблемы, что позволит более полно отразить иные ее существенные аспекты.

Такое понимание медицинской помощи в определенной мере позволяет решить вопрос о соотношении понятий «медицинская помощь» и «медицинское обслуживание» в пользу признания последнего (по аналогии с социальным обслуживанием) самостоятельным правоотношением. Другими словами, отношения по медицинской помощи под воздействием юридических фактов преобразуются в *индивидуализирующую правовую связь между нуждающимся и обязанной стороной, которая выражается в оказании медицинским работником медицинских услуг по основаниям, на условиях, в порядке и в объеме, определенных законодательством.*

Как и большинство социально-обеспечительных правоотношений, медицинское обслуживание заключает в своей структуре элементарные материальное и процедурное правоотношения. При этом процедурная правовая связь имеет отношение:

а) к порядку обращения пациента в медицинское учреждение и оформления его поступления (предоставление документов, обеспечение койко-местом и т.п.);

б) поведению сторон в процессе предоставления медицинских услуг того или иного вида (назначение и выполнение лечебных процедур, установление и соблюдение режима и др.);

в) порядку прекращения оказания медицинских услуг.

Материальное элементарное правоотношение характеризуется односторонней связью субъектов, где на стороне пациента только права (например, требовать оказания услуги установленного законодательством вида и качества, предоставления гарантированных государством лекарственных средств и другое), а на стороне медицинского учреждения – только обязанности. Законодательством об охране здоровья граждан установлен достаточно широкий перечень прав пациента, которые при осуществлении медицинского обслуживания в составе материального правоотношения приобретают для медицинского работника односторонне обязывающий характер. К ним относятся, в частности:

– право на предоставление информации лично пациенту о результатах обследования, течении болезни, методах лечения, связанном с ними риске, возможных вариантах медицинского вмешательства, их последствиях и результатах проведенного лечения;

– право на проведение по его просьбе консилиума и консультаций других специалистов;

– право на облегчение боли, связанной с заболеванием и (или) медицинским вмешательством, доступными способами и средствами;

– право на сохранение в тайне информации о факте обращения за медицинской помощью, о здоровье, диагнозе и иных сведений, полученных при его обследовании и лечении, кроме случаев, установленных законом;

– право на добровольное информированное согласие на медицинское вмешательство;

– право на отказ от медицинского вмешательства.

Право на добровольное информированное согласие на медицинское вмешательство и право на отказ от вмешательства, несомненно, занимают особое место в содержании медицинского обслуживания. Добровольное информированное согласие является необходимым условием медицинского вмешательства, представляя собой элемент содержания матери-

ального правоотношения. Следовательно, данное право пациента не может предшествовать во времени, собственно, расстройству (или опасности расстройства) здоровья и (или) обращению (доставлению) в медицинское учреждение как юридическим фактам, порождающим соответствующее правоотношение.

При этом следует иметь в виду, что само медицинское вмешательство (то есть деятельность, манипуляции врача) не представляют собой самостоятельного правоотношения, поскольку при получении согласия на вмешательство от пациента врач лишь реализует обязанности, вытекающие из закона и правоотношения, на применение только тех способов и методик вмешательства (доктринальных медицинских правил), о которых был проинформирован пациент. Способы и методики вмешательства при этом составляют структуру медицинской услуги (как объекта правоотношения) и по своей природе являются техническими правилами, не имеющими социального содержания, ибо регламентируют не общественные отношения, а технологию взаимодействия в данном случае субъекта (врача) и объекта (пациента) вмешательства.

Тем не менее, особенность медицинского обслуживания в отличие от других социально-обеспечительных правоотношений заключается в том, что при обстоятельствах, угрожающих жизни пациента, в структуре данной правовой связи в отдельных случаях может возникать только материальное элементарное правоотношение. При этом основанием для его возникновения становится не юридический состав, что является обычным для других правоотношений в праве социального обеспечения, а юридический факт однократного действия, вызванный нарушением здоровья, влекущим угрозу для жизни пациента. Причем иногда может отсутствовать даже личное обращение за оказанием медицинских услуг (обращение может последовать по существу от любого лица, находящегося рядом с пострадавшим). Подобные ситуации складываются достаточно редко и преимущественно при оказании услуг неотложного характера (скорая помощь, интенсивная терапия в условиях реанимации и другие).

3.2. Виды медицинских услуг

В действующем законодательстве не только не дается легального определения медицинских услуг, но даже не перечисляются их виды. Это обстоятельство, безусловно, является недостатком имеющегося правового регулирования и в отдельных случаях может стать препятствием для реализации прав граждан в этих отношениях и воплощения принципа доступ-

ности медицинских услуг. Между тем конкретный вид и содержание медицинской услуги напрямую влияют на объем прав нуждающегося и обязанностей государства и медицинских работников в области медицинского обслуживания населения. В этой связи представляется важным с практической точки зрения классифицировать медицинские услуги на основе обобщения сведений, содержащихся в специальной литературе (медицинской и юридической), и действующих стандартов оказания медицинской помощи.

Одной из значимых классификаций медицинских услуг можно считать их деление по *содержанию воздействия на организм пациента*. В соответствии с названным критерием можно выделить:

– *профилактические услуги*. Они проводятся в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в целях предупреждения расстройства здоровья в связи с возникновением инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных и профессиональных заболеваний путем осуществления:

– обязательных (предварительных и периодических) медицинских осмотров;

– профилактических прививок;

– гигиенического воспитания и обучения;

– *диагностические услуги*. Данная группа услуг связана с определением причин (этиологии) расстройства здоровья, включая процедуру диспансеризации и экспертные заключения о состоянии здоровья;

– *консультационные услуги*. Речь идет об услугах, связанных с информированием пациента в доступной форме о состоянии здоровья, включая сведения о наличии расстройства здоровья, его прогнозе и течении, методах лечения, связанном с ним риске, возможных вариантах медицинского вмешательства, их последствиях и возможных результатах. К этой же группе услуг относится информирование о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, рациональных нормах питания, разъяснение возможности самостоятельного лечения с применением общедоступных лекарственных средств и изделий медицинского назначения и т.п.;

– *лечебные услуги*. Данная группа услуг направлена на стабилизацию и сохранение здоровья, на устранение состояния, угрожающего жизни пациента, со стороны лечащего врача в случае заболевания, травмы, отравления и т.п. в целях предотвращения развития расстройства здоровья и минимизации вредных для пациента последствий посредством применения медицинских препаратов, средств медицинского назначения, включая оперативное медицинское вмешательство;

– *реабилитационные услуги*. Такие услуги, как правило, являются следствием оказания лечебных услуг и направлены на восстановление функционального состояния организма пациента либо на достижение определенных медицинских показателей, представляющих собой норму при характеристике последствий того или иного вида заболевания или травмы.

Несмотря на некоторую условность предложенного деления, в рамках данной классификации следует отметить своеобразное положение такого вида услуг, как *диспансеризация*, которая имеет отношение одновременно к профилактическим и к диагностическим услугам. Спецификой обладает также *санаторно-курортное лечение*, одновременно связанное с профилактическими, лечебными и реабилитационными услугами. Эти услуги оказываются только в отношении некоторых категорий граждан, к которым относятся:

а) застрахованные по системе обязательного социального страхования:

– пострадавшие от трудового увечья или профессионального заболевания, если программой реабилитации для них предусмотрено санаторно-курортное лечение[40];

– работники, а также члены их семей[41], имеющие медицинские показания для санаторно-курортного лечения в соответствии с медицинским заключением[42] в других случаях расстройства здоровья;

б) специальные категории нуждающихся:

– инвалиды, дети-инвалиды, инвалиды войны, ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий и некоторые другие категории[43];

– военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов и члены их семей[44];

---

[40] См. раздел V Положения об оплате дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию застрахованных лиц, получивших повреждение здоровья вследствие несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2006 г. № 286).

[41] Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2001 г. № 309 «Об утверждении Положения о приобретении, распределении, выдаче путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей» // СЗ РФ. 2001. № 18. Ст. 1853.

[42] Медицинские заключения в таких случаях вправе выдавать медицинские организации, где проходит лечение нуждающийся, в соответствии с определяемыми лечащим врачом показаниями для санаторно-курортного лечения (см.: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 22 ноября 2004 г. № 256 «О порядке медицинского отбора и направления больных на санаторно-курортное лечение» // Российская газета. 2004. № 283).

[43] См. ст. 6.1. Закона о государственной социальной помощи.

[44] Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 911 «О порядке оказания медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и осуществления отдельных выплат некоторым категориям военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членам их семей» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 166.

– лица, занятые на работах с химическим оружием;

– граждане, пострадавшие от радиационных и техногенных катастроф.

При анализе медицинских услуг с точки зрения представленной классификации одним из существенных является вопрос о механизме определения *качества* оказываемых медицинских услуг, который относится к числу дискуссионных. В последние несколько лет в деятельности государства последовательно реализуется одно из важных направлений реформирования системы здравоохранения, связанное с разработкой и юридическим закреплением стандартов оказания и порядка предоставления медицинских услуг. Несмотря на то, что указанные стандарты оказания медицинских услуг позиционируются в качестве основного критерия при оценке их качества, данная деятельность государства оценивается и в науке, и в практике неоднозначно. Наличие стандартов и правил оказания медицинских услуг, несомненно, следует рассматривать как важный этап в комплексе мероприятий по совершенствованию медицинского обслуживания, обеспечению права граждан на качественную, квалифицированную помощь, а следовательно, гарантировать возможность контроля медицинского учреждения и лечащего врача на предмет соответствия содержания оказываемых услуг требованиям, вытекающим из стандарта.

Однако в практике, причем как правоприменительной, так и медицинской, возникают некоторые проблемы в части фактического применения указанных стандартов. В частности, некоторые представители медицинской науки небезосновательно утверждают, что предписывать врачу какую-либо формализованную и унифицированную схему действий нецелесообразно, поскольку врачебная деятельность в большинстве случаев – это творческий процесс, который часто основывается на рекомендациях и разработках разных научно-медицинских школ. Кроме этого, некоторые стандарты содержат описание медицинских услуг, которые по своему содержанию должны оказываться на уровне самых передовых достижений науки, притом, что подавляющее большинство российских медицинских учреждений не в состоянии соответствовать таким идеальным образцам. В этой связи ученые делают вывод, что стандарты оказания медицинских услуг могут применяться только для экономических расчетов, но не для оценки качества медицинской помощи[45]. Если исходить из того, что стандарты медицинских услуг являются обязательными для применения, то любое отклонение от них должно влечь юридическую ответственность.

---

[45] *Бисюк Ю.В., Сергеев Ю.Д.* Стандарты оказания медицинской помощи: роль и значение для следственно-судебной практики // Российский судья. 2007. № 4.

Приемлемым решением вопроса об обеспечении качества медицинских услуг можно считать признание за стандартами характера рекомендаций, ведь, как справедливо отмечается в литературе, в большинстве официальных документов прослеживается идеология контроля качества медицинских услуг, а не создания систем управления качеством, в то время как зарубежный и отечественный опыт показывают, что качество не возникает в процессе контроля, а создается на каждом этапе оказания медицинской услуги[46].

Еще одна классификация медицинских услуг основывается на разграничении *функций медицинских учреждений.* По этому критерию выделяют:

– *первичные медико-санитарные услуги* (амбулаторные, профилактические услуги, включая диспансерное обследование и наблюдение);

– *медицинские услуги в рамках скорой (неотложной) помощи* (при состояниях, угрожающих жизни гражданина);

– *специализированные медицинские услуги* (при лечении отдельных заболеваний (включая социально значимые болезни и болезни, создающие угрозу для окружающих), требующих специальных методов диагностики, лечения и применения сложных медицинских технологий).

В зависимости от *характера расстройства здоровья* принято выделять:

– *амбулаторно-поликлинические услуги,* включая услуги дневного стационара, в отношении заболеваний, не требующих круглосуточной терапии и медицинского наблюдения;

– *стационарные услуги* в отношении заболеваний, требующих круглосуточной терапии и медицинского наблюдения;

– *экстренные услуги* в отношении заболеваний и состояний пациентов, угрожающих жизни человека;

Характеристика медицинского обслуживания будет неполной, если не уделить внимание анализу организационно-правовых форм, в рамках которых происходит осуществление медицинских услуг. Речь идет о соотношении медицинского обслуживания по системам *обязательного медицинского страхования* и *государственного медицинского обеспечения,* поскольку субъектный состав, комплекс прав и обязанностей субъектов, а также объем обеспечения имеет определенную специфику применительно к каждой организационно-правовой форме.

---

[46] *Бедорева М.Ю., Садовой М.А.* Применение идеологии международных стандартов ИСО серии 9000 в создании системы управления качеством медицинской помощи // Медицинское право. 2008. № 1.

3.3. Медицинское обслуживание по системе обязательного медицинского страхования

С начала 90-х гг. XX в. в нашей стране была предпринята попытка реформировать сложившуюся в советский период систему здравоохранения в целом и систему обеспечения медицинскими услугами в частности в целях их совершенствования с учетом мирового опыта, повышения качества оказываемых медицинских услуг и стимулирования заинтересованности медицинских работников к более квалифицированному их предоставлению гражданам.

Для реализации этой цели в 1991 г. был принят Закон о медицинском страховании граждан, в преамбуле которого указывалось, что он направлен на усиление заинтересованности и ответственности населения и государства, организаций в охране здоровья граждан в новых экономических условиях, а правовые, экономические и организационные основы, закрепленные в Законе, обеспечивают конституционное право граждан РФ на медицинскую помощь.

В соответствии с данным законодательным актом в Российской Федерации была сформирована и в настоящее время функционирует система *обязательного медицинского страхования*. Следует иметь в виду, что обязательное медицинское страхование является частью системы обязательного социального страхования, установленной Законом об основах обязательного социального страхования.

Даная система включает в себя такие элементы, как:

1) финансовая система обязательного медицинского страхования;

2) субъекты обязательного медицинского страхования;

3) страховые риски и страховые случаи;

4) обеспечение по обязательному медицинскому страхованию.

1. *Финансовая система обязательного медицинского страхования.* Для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования создаются Федеральный и территориальные (в субъектах Федерации) фонды обязательного медицинского страхования как самостоятельные некоммерческие финансово-кредитные учреждения. Фонды обязательного медицинского страхования предназначены для аккумулирования финансовых средств на обязательное медицинское страхование, обеспечения финансовой стабильности государственной системы обязательного медицинского страхования и выравнивания финансовых ресурсов на его проведение.

Финансовые средства системы обязательного медицинского страхования находятся в государственной собственности Российской Федера-

ции, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат. Они формируются за счет страховых взносов страхователей на обязательное медицинское страхование (независимо от вида налогового режима, применяемого страхователем) в порядке, предусмотренном законодательством о страховых взносах[47] и законами о бюджетах Федерального и территориальных фондов ОМС на соответствующий год.

2. *Субъекты обязательного медицинского страхования.* Субъектами обязательного медицинского страхования являются:

а) *застрахованные лица.* К ним прежде всего относятся граждане РФ, причем как работающие на основании трудового договора (гражданско-правового договора в случае уплаты страховых взносов), так и неработающие (неработающие пенсионеры, учащиеся, безработные и т.п.). Иностранные граждане относятся к числу застрахованных, как правило, в том случае, если они работают по трудовому договору на территории РФ и за них работодателями уплачиваются страховые взносы на обязательное медицинское страхование. В противном случае иностранные граждане из числа временно пребывающих, временно или постоянно проживающих на территории РФ считаются застрахованными только в части оказания услуг скорой (неотложной) помощи, а все иные виды услуг оказываются им на платной основе в случае добровольного вступления в отношения по медицинскому страхованию[48]. Кроме этого, особенности статуса иностранных граждан в области обязательного медицинского страхования определяются международными договорами РФ с другими государствами[49]. Лица, получившие в установленном порядке в РФ статус беженца, считаются застрахованными по системе обязательного медицинского страхования, а медицинские услуги предоставляются им на равных условиях с гражданами РФ;

б) *страхователи.* Страхователями в отношениях по обязательному медицинскому страхованию выступают *органы исполнительной власти*

---

[47] См.: Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3738.

[48] См.: Постановление Правительства РФ от 11 декабря 1998 г. № 1488 «О медицинском страховании иностранных граждан, временно находящихся в Российской Федерации и российских граждан при выезде из Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6305; Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2005 г. № 546 «Об утверждении правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории РФ» // СЗ РФ. 2005. № 36. Ст. 3708

[49] См., например: Соглашение правительств государств – участников стран СНГ от 27 марта 1997 г. «Об оказании медицинской помощи гражданам государств – участников Содружества независимых государств» // Российская газета. 1997. № 90.

субъектов Федерации и муниципальных образований – для неработающего населения, и *работодатели* (организации; физические лица, заключившие трудовой договор с работниками, имеющие и не имеющие статус индивидуального предпринимателя; адвокаты; нотариусы и т.п.) – для работающего населения;

в) *страховая медицинская организация.* Страховой медицинской организацией является юридическое лицо любой формы собственности, являющееся самостоятельным хозяйствующим субъектом, обладающее необходимым для осуществления медицинского страхования уставным фондом и организующее свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Страховые медицинские организации не входят в систему здравоохранения и не оказывают медицинские услуги. Их основные обязанности включают:

– заключение *договора медицинского страхования*[50] со страхователями;

– осуществление выбора медицинской организации, с которой заключается договор на оказание медицинских услуг застрахованным;

– контроль качества услуг, защита прав и интересов застрахованных с отношениях в медицинской организацией;

– обеспечение оплаты медицинской организации затрат и расходов за оказанные медицинские услуги;

г) *медицинское учреждение.* Медицинское учреждение представляет собой юридическое лицо независимо от формы собственности, имеющее лицензию и аккредитацию в установленном порядке для оказания медицинских услуг в рамках обязательного медицинского страхования. Медицинское учреждение непосредственно оказывает медицинские услуги застрахованным и вправе требовать возмещения расходов, связанных с их оказанием, у страховой медицинской организации на основании заключенного между ними договора. Медицинские учреждения в соответствии с законодательством Российской Федерации и условиями договора несут ответственность за объем и качество предоставляемых медицинских услуг и за отказ в их предоставлении застрахованным. В случае нарушения медицинским учреждением условий договора страховая меди-

---

[50] Согласно ст. 4 Закона о медицинском страховании граждан *договор медицинского страхования* является соглашением между *страхователем* и *страховой медицинской организацией*, в соответствии с которым последняя обязуется организовывать и финансировать предоставление застрахованным медицинских услуг определенного объема и качества или иных услуг по программам обязательного медицинского страхования и добровольного медицинского страхования. Данный договор не следует путать с *договором на оказание медицинских услуг застрахованным*, который заключается страховой медицинской организацией с медицинским учреждением.

цинская организация вправе частично или полностью не возмещать затраты по оказанию медицинских услуг.

3. Страховой риск и страховой случай в обязательном медицинском страховании. Социальным страховым риском в отношениях по обязательному медицинскому страхованию в Законе об основах обязательного социального страхования названа *необходимость в получении медицинских услуг (медицинской помощи)*[51]. При этом страховой случай данный Закон определяет как *событие, представляющее собой реализацию социального страхового риска, с наступлением которого возникает обязанность страховщика (а в отдельных случаях страхователя) осуществлять обеспечение по обязательному социальному страхованию.* Нужно признать, что указание на событие (что можно понимать как антоним факту-действию), имеющееся в законодательстве, не дает однозначно ответа на вопрос о моменте, с которым должно связываться право на обращение за предоставлением медицинских услуг. Предположив, что таким фактом-событием должен стать *факт расстройства здоровья*, приводящий к необходимости обращения за предоставлением медицинских услуг в медицинское учреждение, можно прийти к ошибочному выводу об исключении из числа оснований инициативных действий нуждающегося, направленных на диспансеризацию, профилактику, получение консультаций у врача. Поэтому следует учитывать, что *страховой случай* в обязательном медицинском страховании охватывает не только факт расстройства здоровья, но и инициативные мероприятия со стороны нуждающихся и медицинских учреждений (например, в случае обязательной диспансеризации), касающиеся, помимо восстановления, также предупреждения и сохранения здоровья.

4. *Обеспечение по обязательному медицинскому страхованию.* Основным видом обеспечения по обязательному медицинскому страхованию является предоставление застрахованному лицу в связи с возникновением страхового случая *медицинских услуг.* В соответствии с законодательством об охране здоровья граждан Программа государственных гарантий оказания бесплатных медицинских услуг состоит из двух частей: а) бюджетной, и б) страховой. К страховому обеспечению по системе обязательного медицинского страхования населения, таким образом, относится та часть

---

[51] Иначе страховой риск формулируется в ст. 3 Закона о медицинском страховании граждан как риск, связанный с *затратами на оказание медицинских услуг.* Такое понимание социального страхового риска, несомненно, имеет финансово-экономическую природу и искажает цель и направленность обязательного медицинского страхования, которое связано с обеспечением конституционного права гражданина на охрану здоровья и оказание медицинских услуг в связи с необходимостью для гражданина предупреждать расстройство здоровья, осуществлять его сохранение или восстановление.

Программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи, которая связана с финансированием медицинских услуг за счет *средств обязательного медицинского страхования.* Данная часть Программы в свою очередь включает два элемента:

1) *базовая (федеральная) программа,* определяет виды и объемы предоставления медицинских услуг по системе обязательного медицинского страхования на всей территории РФ *за счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования.* Содержание, объем и виды медицинских услуг, оказываемых за счет средств обязательного медицинского страхования в рамках Базовой программы, разрабатываются уполномоченным федеральным министерством в области здравоохранения и ежегодно утверждаются постановлением Правительства РФ;

2) *территориальная (дополнительная) программа* предусматривает предоставление дополнительных (по отношению к Базовой программе) видов и объемов медицинских услуг за счет территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Данная программа разрабатывается на основе Базовой программы и ежегодно утверждается соответствующими федеральному уровню органами исполнительной власти субъектов Федерации.

В рамках указанных программ за счет средств обязательного медицинского страхования медицинские услуги оказываются в случаях:

– инфекционных и паразитарных заболеваний (за исключением заболеваний, передаваемых половым путем, туберкулеза, ВИЧ-инфекции и синдрома приобретенного иммунодефицита);

– новообразований;

– расстройства питания и нарушения обмена веществ;

– болезней эндокринной системы; нервной системы; крови, системы кровообращения, кроветворных органов и отдельных нарушениях, вовлекающих иммунный механизм; глаза и его придаточного аппарата; уха и сосцевидного отростка; органов дыхания; органов пищеварения; мочеполовой системы; кожи и подкожной клетчатки; костно-мышечной системы и соединительной ткани;

– травм, отравлений и некоторых других последствий воздействия внешних причин, врожденных аномалий (пороков развития), деформаций и хромосомных нарушений, а также беременности, родов, в послеродовой период и при абортах.

Медицинские услуги в рамках системы обязательного медицинского страхования предоставляются медицинскими учреждениями, входящими в систему обязательного медицинского страхования, на основании предъявленного *страхового полиса. Страховой полис* представляет собой

действующий на всей территории РФ документ, подтверждающий факт заключения договора медицинского страхования между страхователем и страховой медицинской организацией в пользу застрахованного лица, который в соответствии с законодательством выдается лично каждому застрахованному лицу[52].

Кроме оказания медицинских услуг в рамках программ обязательного медицинского страхования в качестве обеспечения по страхованию предусматриваются также и другие мероприятия, в частности, предоставление питания, койко-места, специального ухода за больным и другие, связанные с осуществлением медицинского обслуживания.

3.4. Медицинское обслуживание за счет бюджетных средств (государственное медицинское обслуживание)

Медицинское обслуживание за счет средств бюджетов является вторым элементом (наряду с обеспечением по системе обязательного медицинского страхования) Программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи. Субъектный состав государственного медицинского обслуживания, в отличие от обязательного медицинского страхования, включает только два участника: *пациента* и *медицинское учреждение*.

Пациентом в этом правоотношении может выступать любой гражданин РФ, но применительно к некоторым видам медицинских услуг (выделенных по отношению к медицинским услугам по системе ОМС) и с учетом характеристики расстройства здоровья. В отдельных случаях медицинские услуги в рамках государственного медицинского обслуживания предоставляются только определенным категориям населения в соответствии со специальными законодательными актами.

Медицинские учреждения в зависимости от уровня могут иметь федеральную, региональную или муниципальную подчиненность. В федеральных медицинских учреждениях за счет средств *федерального бюджета* предоставляются *специализированные медицинские услуги*, в том числе высокотехнологичные, при заболеваниях, требующих специальных методов диагностики, лечения и использования сложных, уникальных или ресурсоемких медицинских технологий. Кроме этого, за счет средств федерального бюджета оказываются медицинские услуги *на основе государственного задания*,

---

[52] См. Инструкцию по ведению страхового медицинского полиса (утв. Постановлением Правительства РФ от 23 января 1992 г. № 41 «О мерах по выполнению Закона РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР») // Российская газета. 1992. № 46.

а также *некоторым категориям граждан* (в том числе в специализированных и ведомственных медицинских учреждениях):

– в связи с ранним выявлением социально значимых заболеваний и заболеваний опорно-двигательного аппарата;

– неработающим гражданам при проведении диспансеризации;

– гражданам, имеющим право на получение набора дополнительных медицинских услуг и лекарственных средств в соответствии с законодательством[53];

– населению в закрытых административно-территориальных образованиях и в других территориях с особым статусом, перечень которых определяется Правительством РФ (в части *медико-санитарных медицинских услуг)*;

– лицам, замещающим высшие государственные должности РФ (Президент РФ, члены Правительства РФ, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации);

– военнослужащим по призыву и по контракту, сотрудникам правоохранительных органов и членам их семей[54];

– судьям[55];

– гражданам, занятым на работах с химических оружием[56].

В медицинских учреждениях субъектов Федерации и за счет средств бюджетов субъектов Федерации оказываются медицинские услуги *специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи*, а также следующие *специализированные услуги*:

– при заболеваниях, передаваемых половым путем;

– при туберкулезе;

– при ВИЧ-инфекции и синдроме приобретенного иммунодефицита;

– при психических расстройствах и расстройствах поведения;

– при наркологических заболеваниях, отдельных состояниях, возникающих в перинатальный период;

– услуги высокотехнологичного характера, перечень которых утверждается уполномоченным органом субъекта Федерации в области здравоохранения.

---

[53] См. ст. 6.1 и 6.2. Закона о государственной социальной помощи.

[54] См., например: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 911 «О порядке оказания медицинской помощи, санаторно-курортного обеспечения и осуществления отдельных выплат некоторым категориям военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членам их семей» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 166.

[55] Пункт 5 ст. 19 Закона о статусе судей.

[56] Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 899 «О порядке медицинского обслуживания и санаторно-курортного лечения граждан, занятых на работах с химических оружием» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 157.

В муниципальных медицинских учреждениях за счет средств бюджетов *муниципальных образований* оказывается обеспечение по следующим направлениям:

– *услуги скорой (неотложной) медицинской помощи*;

– *первичные медико-санитарные услуги* в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных организациях, в том числе женщинам в период беременности, во время и после родов.

АЛФАВИТНО-ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

Алиментарность
алиментарные потребности Ч. 1, с. 17, 33; Ч. 2, с. 187, 222–223, 225, 309, 338
алиментарный аспект метода Ч. 1, с. 98

Виды социального обеспечения
основания классификации Ч. 1, с. 33–35
понятие и содержание Ч. 1, с. 28–33
форма предоставления Ч. 1, с. 34, 39, 44–45, 47, 67; Ч. 2, с. 11, 15, 222, 315, 317, 323, 325, 328, 338–340, 342, 348, 350

Инвалидность
группа инвалидности Ч. 2, с. 23, 91, 106–107, 126, 193, 194, 253
понятие Ч. 1, с. 13; Ч. 2, с. 96–105
пособия инвалидам Ч. 1, с. 76; Ч. 2, с. 253, 298–301, 303
правила признания инвалидом Ч. 2, с. 111
причина инвалидности Ч. 2, с. 23, 107–111, 196–197, 300

История развития права социального обеспечения
этап досоциалистический Ч. 1, с. 55
медицинское обслуживание Ч. 1, с. 64
обеспечение рабочих Ч. 1, с. 64, 66–67; Ч. 2, с. 229–230
обеспечение служащих военного ведомства Ч. 1, с. 62
обеспечение чиновников Ч. 1, с. 60–61
призрение общественное Ч. 1, с. 55–57; Ч. 2, с. 337, 354
эмеритальные кассы Ч. 1, с. 61
этап социалистический Ч. 1, с. 68
классовый подход Ч. 1, с. 71, 74, 79
обеспечение военнослужащих Ч. 1, с. 70–71, 75
обеспечение членов колхозов Ч. 1, с. 77
пособия инвалидам и престарелым Ч. 1, с. 76
страхование трудящихся Ч. 1, с. 71, 73; Ч. 2, с. 230
этап современный
общая характеристика Ч. 1, с. 86; Ч. 2, с. 29–34, 37–41, 221, 226, 272, 285, 291–292, 311, 332, 338, 343–344

Источники права социального обеспечения
понятие Ч. 1, с. 136
виды Ч. 1, с. 142, 154
особенности источников Ч. 1, с. 137–142; Ч. 2, с. 32–42, 150–152
систематизация источников Ч. 1, с. 155; Ч. 2, с. 152, 273
принципы действия актов Ч. 1, с. 157
во времени Ч. 1, с. 161
дифференционный Ч. 1, с. 160
иерархический Ч. 1, с. 157
территориальный Ч. 1, с. 162

Компенсации
понятие и признаки Ч. 1, с. 45–47; Ч. 2, с. 342–343
основание назначения Ч. 2, с. 342
определение размера Ч. 2, с. 345
условия назначения Ч. 2, с. 344

Льготы
понятие и признаки Ч. 1, с. 41–45; Ч. 2, с. 318–324
виды Ч. 2, с. 327–329
основания назначения Ч. 2, с. 328, 330
специфика правоотношения Ч. 2, с. 330–331

Метод права социального обеспечения
Ч. 1, с. 92–98

Нуждаемость
понятие Ч. 1, с. 9–12
нетрудоспособность Ч. 1, с. 12–14; Ч. 2, с. 243–246
малообеспеченность Ч. 1, с. 14; Ч. 2, с. 291, 339, 340
презюмируемая Ч. 1, с. 13; Ч. 2, с. 245
экстремальная жизненная ситуация Ч. 1, с. 14–15; Ч. 2, с. 286, 312, 342, 339–340, 341
трудная жизненная ситуация Ч. 2, с. 341, 349, 363,

Организационно–правовая форма
Ч. 1, с. 34–35, 98; Ч. 2, с. 19, 22–24, 58, 74, 116, 130, 187, 373, 374, 379

Нормы права социального обеспечения
виды Ч. 1, с. 166; Ч. 2, с. 50–67
особенности Ч. 1, с. 167; Ч. 2, с. 44–51

Пенсии
понятие и признаки Ч. 1, с. 38–39; Ч. 2, с. 8–16, 152
виды Ч. 2, с. 21–27, 153
назначение Ч. 2, с. 19
определение размера Ч. 2, с. 20, 146–147, 186, 197, 215
основания назначения Ч. 2, с. 16–17, 24, 79, 93, 121, 134, 137, 154–155, 159, 161, 163, 165, 168
условия назначения Ч. 2, с. 137–142, 155–157, 161, 163, 165, 171
установление Ч. 2, с. 19

Пенсионное право
понятие Ч. 1, с. 110–111; Ч. 2, с. 58
источники Ч. 2, с. 32–42
нормы Ч. 2, с. 42–67
принципы Ч. 2, с. 28–32

Пособия
понятие и признаки Ч. 1, с. 39–41; Ч. 2, с. 221–223, 224–227
виды Ч. 2, с. 223–226, 228, 230, 246, 270–273, 299–300, 307–308
основания назначения Ч. 2, с. 232, 244, 249, 252, 254, 260, 265, 267, 274, 275, 277, 279, 281, 283, 284, 286, 290, 291, 295, 297, 298, 301–305, 308–312, 314
определение размера Ч. 2, с. 238–240, 248–249, 252, 255, 264, 265, 269, 274, 276, 282, 288, 292, 295, 300–301, 306, 310, 313, 315
условия назначения Ч. 2, с. 231, 279

Правоотношение
понятие Ч. 1, с. 164–165; Ч. 2, с. 68
виды Ч. 1, с. 172–173, 182–185; Ч. 2, с. 64, 74, 330–331, 356–357, 363, 367–368
объекты Ч. 1, с. 179–180; Ч. 2, с. 331, 367
содержание Ч. 1, с. 180–182; Ч. 2, с. 49, 368
субъекты Ч. 1, с. 173–174, 178–179; Ч. 2, с. 18, 47–48, 331, 357, 379, 357
правоспособность Ч. 1, с. 174–177; Ч. 2, с. 331, 357
семья Ч. 1, с. 15–16, 178; Ч. 2, с. 18, 126–127, 323, 339, 340, 345
юридические факты Ч. 1, с. 167–171; Ч. 2 с. 120, 233–234, 243, 349, 363–364, 377
юридический состав Ч. 1, с. 71–73, 363

Предмет права социального обеспечения
отношения материальные Ч. 1, с. 88–90
отношения процедурные Ч. 1, с. 90–91
отношения, связанные с социально-обеспечительными Ч. 1, с. 91–92
соотношение со смежными отраслями Ч. 1, с. 99–102; Ч. 2, с. 58–60

Предметы первой необходимости
понятие и содержание Ч. 1, с. 52; Ч. 2, с. 337–340
основание назначения Ч. 2, с. 339
признаки Ч. 2, с. 338–339
определение размера Ч. 2, с. 340

Принципы права социального обеспечения
институциональные Ч. 1, с. 119–121; Ч. 2, с. 28–32, 351–354
межотраслевые Ч. 1, с. 120; Ч. 2, с. 28
общеправовые Ч. 1, с. 120–122; Ч. 2, с. 28–29
отраслевые Ч. 1, с. 121, 124–135; Ч. 2, с. 28, 30

Система права социального обеспечения
понятие Ч. 1, с. 194–105, 114
структура Ч. 1, с. 106, 113; Ч. 2, с. 324–325
общая часть Ч. 1, с. 107
особенная часть Ч. 1, с. 108
подотрасль Ч. 1, с. 110–111; Ч. 2, с. 53, 59, 61
основной институт Ч. 1, с. 107
генеральный институт Ч. 1, с. 111; Ч. 2, с. 95, 227, 351
институт Ч. 1, с. 107–111; Ч. 2, с. 24, 146, 227–228, 324–327, 338, 351
субинститут Ч. 1, с. 112, 120–121, 188; Ч. 2, с. 146, 148, 326

Социальное обеспечение
понятие Ч. 1, с. 5, 18, 22
обеспечение Ч. 1, с. 17
«социальный» Ч. 1, с. 18–26; Ч. 2, с.356

Стаж
понятие Ч. 1, с. 186–188; Ч. 2, с. 240–241
виды Ч. 1, с. 189–197; Ч. 2, с. 17, 19, 25, 26, 53, 82–87, 89, 90, 92, 95, 108–111, 116, 137, 147, 154, 155, 160, 161, 163, 165, 168, 169, 185, 189, 190, 191, 193, 195, 208, 210–210, 240, 241, 249, 252, 264, 288
исчисление стажа Ч. 1, с. 198–214

подтверждение стажа
понятие Ч. 1, с. 215
способы Ч. 1, с. 216–221

Услуги
понятие и содержание Ч. 1, с. 47–50; Ч. 2, с. 346–351, 354–357, 362–363, 365–367
виды Ч. 2, с. 361, 369, 373
медицинские услуги Ч. 2, с. 367, 372–373, 377–379, 380–381
социальные услуги Ч. 2, с. 358–360
основания назначения Ч. 2, с. 349, 363
признаки Ч. 1, с. 50–52; Ч. 2, с. 347–349, 372
принципы оказания Ч. 2, с. 352–354
субъекты Ч. 2, с. 357–358, 361

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

БНА	–	Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти
Ведомости ВС СССР	–	Ведомости Верховного Совета СССР
Ведомости ВС и СНД РСФСР	–	Ведомости Верховного Совета и Съезда народных депутатов РСФСР
СЗ РФ	–	Собрание законодательства Российской Федерации
СЗ СССР	–	Собрание законодательства СССР
САПП РФ	–	Собрание актов Президента и Правительства РФ
СУ РСФСР	–	Собрание узаконений РСФСР

Основные нормативные акты

АПК РФ	–	Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
ГК РФ	–	Гражданский кодекс Российской Федерации
ЖК РФ	–	Жилищный кодекс Российской Федерации
НК РФ	–	Налоговый кодекс Российской Федерации
СК РФ	–	Семейный кодекс Российской Федерации
ТК РФ	–	Трудовой кодекс Российской Федерации
УИК РФ	–	Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации
Закон об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	–	Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 18.

Закон о трудовых пенсиях	–	Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51 (ч. 1). Ст. 4920.
Закон о государственном пенсионном обеспечении	–	Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.
Закон об обязательном пенсионном страховании	–	Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.
Закон о государственной социальной помощи	–	Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.
Закон об основах обязательного социального страхования	–	Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.
Закон об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	–	Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803.
Закон о прокуратуре	–	Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
Закон о социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов	–	Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.
Закон о социальной защите инвалидов	–	Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

Закон об основах социального обслуживания населения	–	Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в РФ» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.
Закон о государственных пособиях гражданам, имеющим детей	–	Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.
Основы законодательства об охране здоровья граждан	–	Основы законодательства об охране здоровья граждан (утв. ВС РФ 22 июля 1993 г. № 5487-1) // Ведомости СНД и ВС. 1993. № 33. Ст. 1318.
Закон от 12 февраля 1993 г.	–	Закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 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, и их семей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328.
Закон о статусе судей	–	Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС. 1992. № 30. Ст. 1792.
Положение о ПФР	–	Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (утв. Постановлением ВС РСФСР от 27 декабря 1991 г. № 2122-1) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 5. Ст. 180.
Закон о медицинском страховании граждан	–	Закон РСФСР от 20 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в РФ» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 27. Ст. 920.

Закон о социальной защите чернобыльцев	–	Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.
Закон о занятости населения	–	Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.
Закон о государственных пенсиях 1990 г.	–	Закон РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 361.
Закон о пенсионном обеспечении граждан в СССР	–	Закон СССР от 15 мая 1990 г. «О пенсионном обеспечении граждан в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 23. Ст. 416.
Закон о государственных пенсиях 1956 г.	–	Закон СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» // Ведомости ВС СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

Государственные органы и учреждения

ВС РФ	–	Верховный Суд Российской Федерации
ВАС РФ	–	Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
КС РФ	–	Конституционный Суд Российской Федерации
МВД РФ	–	Министерство внутренних дел Российской Федерации
Минздравсоцразвития РФ	–	Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации
Минобороны РФ	–	Министерство обороны Российской Федерации
Минтруда РФ	–	Министерство труда и социального развития Российской Федерации, Министерство труда Российской Федерации
Минюст РФ	–	Министерство юстиции Российской Федерации

МЧС РФ	–	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
НКТ СССР, РСФСР	–	Народный комиссариат труда СССР, РСФСР
ПФР	–	Пенсионный фонд Российской Федерации
СМ РФ	–	Совет Министров – Правительство Российской Федерации
СМ СССР	–	Совет Министров СССР
ФСИН РФ	–	Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации
ФСБ РФ	–	Федеральная служба безопасности Российской Федерации
ФСКН РФ	–	Федеральная служба Российской Федерации по контролю за незаконным оборотом наркотиков
ФСС	–	Фонд социального страхования Российской Федерации

Учебное издание

Виктор Сергеевич Аракчеев
Дмитрий Владимирович Агашев
Любовь Алексеевна Евстигнеева

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ

Часть 2

Учебное пособие

Редакторы: Н.А. Афанасьева, Ю.П. Готфрид,
К.В. Полькина, К.Г. Шилько
Оригинал-макет А.И. Лелоюр
Дизайн обложки А.В. Бабенко

Подписано к печати 30.06.2009 г. Формат 60×84/16
Бумага офсетная. Гарнитура Times.
Усл. печ. л. 22,8. Тираж 300 экз. Заказ № 112.

Отпечатано на оборудовании
редакционно-издательского отдела
Томского государственного университета
634050, г. Томск, пр. Ленина, 36. Корп. 4. Оф. 011
Тел. 8+(382-2)–52-98-49