

Трудовое право и право социального обеспечения

В. С. Аракчеев



ПЕНСИОННОЕ ПРАВО РОССИИ



Виктор Сергеевич Аракчеев
Пенсионное право России
Серия «Трудовое право и право
социального обеспечения»

Текст предоставлен издательством
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11279731
Пенсионное право России: Юридический центр; Санкт-Петербург; 2003
ISBN 5-94201-233-4

Аннотация

В книге содержится всесторонний анализ состояния и развития пенсионной системы России. На основе обобщения общетеоретических и отраслевых исследований, эмпирического материала (действующего и утратившего силу пенсионного законодательства) автор обосновывает и развивает идею о существовании в российской правовой системе пенсионного права в качестве подотрасли права социального обеспечения и считает, что оно уже в настоящее время располагает всем необходимым и достаточным для признания его самостоятельной правовой отраслью. С этой целью в работе значительное место отводится рассмотрению таких отправных категорий, как понятие пенсии (на основе сопоставления с определениями, закрепленными в законах РФ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 15 и 17 декабря 2001 г.), понятие, значение оснований и условий пенсионного обеспечения, оценивается механизм формирования размеров пенсий, критически характеризуется отсутствие в действующем законодательстве специальных статей, содержащих прямое указание на цели, задачи и функции пенсионного обеспечения, принципы, на которых базируется современная политика государства в данной сфере правового регулирования.

Исследование рассчитано на научных сотрудников, практикующих юристов, аспирантов, студентов, а также всех тех, кого интересует положение пенсионеров в нашем государстве.

Содержание

Введение	5
Понятие пенсии как вида социального обеспечения	8
Классификация пенсий	31
Пенсионное право в системе права социального обеспечения Российской Федерации	46
Конец ознакомительного фрагмента.	61

Виктор Аракчеев

Пенсионное право России

© В. С. Аракчеев, 2003

© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003

Введение

Россия – страна, почти каждый четвертый житель которой является пенсионером. По одной лишь этой причине вопросы, связанные с улучшением пенсионного обеспечения, следует с полным основанием относить к числу наиболее значимых общегосударственных задач, без решения которых государство, в Конституции которого закреплено, что оно является государством социальным, таковым быть признано не может. Проблема пенсионного обеспечения в нашей стране имеет общегосударственный характер еще и потому, что нынешнее поколение пенсионеров в своем подавляющем большинстве в отличие от современной молодежи и людей среднего возраста работало исключительно на государство и его интересы и утратило заработок как единственный источник средств к существованию по объективным причинам: в силу возраста, состояния здоровья, потери способности к определенным видам профессионального труда.

Стало быть, общегосударственная задача по пенсионному обеспечению граждан является одновременно и обязанностью государства, реализация которой носит не только морально-нравственный, но и юридический характер. Юридической эта обязанность является и в силу того, что работающие граждане производят отчисления страховых взносов на свое будущее пенсионное обеспечение, в связи с чем аккумулированные в Пенсионный фонд средства представляют собой не что иное, как долговое обязательство государства перед застрахованными лицами.

Наиболее наглядным показателем качества исполнения государством этой задачи-обязанности является уровень пенсионного обеспечения (размеры пенсий), который, как известно, для большинства пенсионеров даже не поднимается до уровня прожиточного минимума и который по каким-то причинам рассчитывается по заниженным по сравнению с другими возрастными категориями граждан показателям. В целом материальное положение пенсионеров в нашей стране можно с полным основанием охарактеризовать как крайне неудовлетворительное, и таковым оно является уже на протяжении длительного времени. Пенсия человеку в России дается большим трудом, а прожить на нее он в состоянии с еще большим трудом. В связи с этим будет уместным привести оценку пенсионного обеспечения в СССР в период «развитого социализма» данную Г. Р. Климовым на основе сопоставления с социальным обеспечением послевоенной побежденной Германии, выплачивающей странам-победителям огромные суммы в виде репараций и контрибуций. «Позже, – пишет он, – когда мы ближе ознакомились с условиями в Германии, мы убедились, что социальное обеспечение в Германии в форме пенсий или ренты, как бы оно ни казалось малым, все же обеспечивает людям закат своей жизни в достойных человека условиях. Пенсии в СССР по старости являются абсолютно эфемерным понятием. Человек может прожить только работая до смерти или получая помощь от своих детей. А чем могут помочь дети, когда они сами ничего не имеют!.. С пенсиями для инвалидов та же история, что и с пенсиями по старости. И умереть не умрешь – и жить не будешь...».¹ Добавим к этому, что не лучше обстоит дело и с размером пенсий членам семьи, потерявшей кормильца, с пенсионным обеспечением ряда категорий служащих, искусственно переведенных государством в разряд «наемных» работников в сфере образования, здравоохранения, что также снизило уровень гарантий прав соответствующих категорий граждан на достойное пенсионное обеспечение. К сказанному следует добавить, что начатая в середине 80-х годов XX в. перестройка социально-экономического и политического строя, государственного устройства, переход к рыночной экономике, схоластичная приватизация важнейших объектов государственной собственности, на которых

¹ Климов Г. Р. Песнь победителя. Ростов н/Д, 1995. С. 217–218.

была занята значительная часть работающего населения страны, еще более усугубили положение пенсионеров в нашей стране. Можно с уверенностью констатировать, что в результате этих преобразований улучшилось материальное положение лишь одной категории пенсионеров – бывших служащих государственного аппарата различного уровня, военнослужащих и лиц, к ним приравненных по условиям пенсионирования.

Однако относительно благополучное пенсионное обеспечение служащих на общем фоне крайне низкого уровня пенсионирования подавляющей части населения страны не меняет, в принципе, качественной оценки пенсионной системы современной России в целом, что, конечно же, приводит к необходимости ее изменения. И эти изменения первоначально были изложены в трех программных документах Правительства РФ, а затем нашли свое нормативно-правовое закрепление в блоке пенсионных законов. С принятием новых пенсионных законов в России начата реформа ее пенсионной системы, суть которой сводится к переходу от распределительной к накопительной системе, а цель – к значительному увеличению средств, которые выплачиваются работниками и работодателями в виде страховых взносов в Пенсионный фонд РФ и фиксируются на их именных лицевых счетах.

Как следует из программных документов Правительства и содержания действующих пенсионных законов, положительные результаты реформы должны быть получены в относительно отдаленном будущем, т. е. лишь в перспективе, а в настоящий момент государство гарантирует только сохранение (через механизм конвертации) ранее приобретенных прав, в связи с чем материальное положение нынешнего поколения пенсионеров остается прежним, более того, оно постепенно ухудшается в связи с тем, что заложенный в Законе о трудовых пенсиях² механизм индексации пенсий не в состоянии нейтрализовать существующие темпы инфляции. Однако этому поколению пенсионеров нужно настоящее, иначе вряд ли оно может рассчитывать на будущее, тем более отдаленное на десятилетия. Показательной в этом отношении является индексация пенсий на 6 % (т. е. 30 рублей в месяц), проведенная в марте 2003 г., которая была воспринята большинством пенсионеров как оскорбительная в связи с тем, что цены на коммунальные услуги, в части стоимости отопления, возросли на 30–50 %. Но если заложенный в Законе (п. 6 ст. 17) механизм индексации не нейтрализует последствия инфляции в настоящем, то нет гарантии его эффективности и в будущем.

Стало быть, можно констатировать, что проводимая реформа пенсионной системы не дала ожидаемого результата в настоящем, т. е. не улучшила материального положения пенсионеров, а в какой-то степени, ухудшила его по сравнению с ранее действовавшим законодательством. Так, по Закону от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в Российской Федерации»³ юридическое значение для назначения пенсий по возрасту и инвалидности, за выслугу лет (при определенных дополнительных условиях) имел общий трудовой стаж, в который включались не только периоды трудовой деятельности, но и иные периоды социально значимого поведения (общественно полезной деятельности), кроме того, этот стаж мог исчисляться в льготном (кратном) порядке. В настоящее время для установления пенсий юридическое значение имеет страховой стаж, в который включаются за незначительным исключением (ст. 11 Закона о трудовых пенсиях) преимущественно периоды работы, в течение которых уплачивались страховые взносы, причем эти периоды не подлежат кратному (льготному) исчислению. В результате многие лица, работающие в настоящее время в экстремальных условиях, будут лишены возможности досрочного выхода на государственную пенсию, а предполагаемое в ближайшее время введение института профессиональных

² Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // Российская газета. 2001. 20 дек.

³ Ведомости Съезда н/д и ВС РСФСР. 1990. № 27.

пенсий не будет обеспечивать того уровня гарантий государства, который был закреплён в утратившем силу законодательстве.

Даже из этих приведенных частных примеров следует, что авторы пенсионной реформы либо далеко не искренни в благих пожеланиях, либо недостаточно «вооружены» знанием современной теории пенсионного права, не обладают должными знаниями его истории, а по этой причине не были в состоянии спрогнозировать надлежащее развитие соответствующих правоотношений. Свидетельств последнему достаточно, и они хорошо просматриваются даже при общем обзоре новейшего законодательства. Так, ни в одном из нормативных актов не содержится статей с указанием целей и задач пенсионного обеспечения, принципов, на которых оно базируется, статьи (за исключением Закона об обязательном пенсионном страховании⁴), в которой бы в концентрированном виде были изложены основные права и обязанности субъектов непосредственно пенсионных правоотношений, основания ответственности государства и Пенсионного фонда РФ; чрезмерно усложненным, не доступным для понимания рядовых пенсионеров представляется порядок исчисления пенсий, не оптимальной является структура соответствующих законов, фактически закрепляется социально несправедливый сословный подход к условиям и уровню пенсионного обеспечения служащих и наемных работников, практически неограниченными являются полномочия субъектов Федерации и муниципалитетов в вопросах пенсионного обеспечения, что уже приводит к явной диспропорции в размерах пенсий федеральных государственных служащих и служащих ниже рангом. В новых пенсионных законах даже отсутствует такая отправная категория, как основание пенсионного обеспечения, в результате создается впечатление, что граждане РФ не имеют основания, т. е. права на пенсию, ибо это право – безосновательно им предоставляется, что государство не обременено корреспондирующей этому праву обязанностью.

Автор настоящей работы предпринял попытку проанализировать состояние действующего пенсионного законодательства, в том числе на основе его сопоставления с утратившими силу нормативно-правовыми источниками, дать оценку нововведениям, вносит свои предложения по устранению определенных пробелов и коллизий, в связи с чем выражает надежду, что данное исследование может оказать помощь и быть полезным для студентов, аспирантов, научных работников, интересующихся проблемами права социального обеспечения, практиков, а также представителей нормотворческих органов.

⁴ Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Российская газета. 2001. 20 дек.

Понятие пенсии как вида социального обеспечения

В любом исследовании существует отправная точка – с нее оно начинается, на ней оно сосредоточивается, с нею, так или иначе, связываются другие элементы объекта познания в целом. Таковой в исследовании пенсионного права и его системы является понятие «пенсия», которое, как это ни парадоксально, в законодательстве, несмотря на его достаточно длительную историю его существования и развития, нашло свое легальное закрепление лишь с принятием федеральных законов от 15 и 17 декабря 2001 г. Произошло это по различным причинам. Одной из них является недооценка законодателем важности этого вопроса⁵, другой – сложившееся в общественном сознании представление о пенсии как об определенной сумме денежных средств, которая выплачивается гражданам, утратившим или не приобретшим способности к самообеспечению, за счет государства и общества, в связи с чем особой необходимости в нормативно-правовом закреплении соответствующего понятия, по мнению законодателя, не существовало. Объясняется это также относительной «молодостью» науки права социального обеспечения, которая еще не успела создать собственный тщательно отработанный понятийный аппарат, с тем чтобы готовые, апробированные и ставшие общепризнанными конструкции рекомендовать нормотворцу для их закрепления в праве.

Но тем не менее какой бы из названных причин, а вероятнее всего их совокупностью, не объяснялся этот факт, можно констатировать, что законодатель длительное время самоустранился от выработки легального определения понятия «пенсия». Его не было в пенсионном законодательстве досоциалистического этапа развития права социального обеспечения, не было оно выработано и за более чем семидесятилетний период социалистических преобразований. Справедливости ради отметим, что в ст. 3 Закона «О негосударственных пенсионных фондах» от 7 мая 1998 г. приводится определение пенсий, выплачиваемых из средств этих фондов, согласно которому таковыми являются «денежные средства, регулярно выплачиваемые в соответствии с условиями пенсионного договора»⁶. В приведенном определении содержится указание на два характерных для любого вида пенсий признака, но признать его полным и универсальным, т. е. могущим быть использованным в качестве отправной категории пенсионного права России в целом, как будет показано несколько ниже, оснований не было. Любая дефиниция должна нести в себе не часть, а весь комплекс признаков, отражающих сущность и содержание воспроизводимого в ней явления, в противном случае она не сможет дать о нем полного представления. И такая дефиниция в действующем законодательстве нашла свое нормативное закрепление, причем, как будет показано ниже, закон пошел по пути закрепления не единого, общего понятия, содержащего признаки, характеризующие любой вид и разновидности пенсий, а двух, не совпадающих по своему содержанию определений применительно к трудовым пенсиям и пенсиям по системе государственного обеспечения.

Легальное закрепление понятия пенсий поставило на повестку дня ряд требующих своего разрешения вопросов, в числе которых, в частности, можно выделить следующие. Во-первых, насколько оно соответствует сложившемуся на протяжении длительного времени представлению о сущности пенсий в общественном и индивидуальном сознании, и вообще – должно ли оно им соответствовать как в целом, так и в отдельных элементах? Во-

⁵ Мы не исключаем того, что у государства не было особой заинтересованности в легализации понятия «пенсия», ибо, закрепив его нормативно, оно было бы обязано ему следовать в своей пенсионной политике, которая, особенно в настоящий период, далеко не всегда соответствует сущности и предназначению этого важнейшего вида социального обеспечения.

⁶ Российская газета. 1998. № 90.

вторых, насколько в нем нашли отражение достижения отечественной правовой науки? В-третьих, насколько целесообразным и оправданным является закрепление не единого, обобщенного понятия, а двух, отличающихся друг от друга определений, и к каким последствиям такая позиция нормотворца может привести? И, наконец, в-четвертых, насколько соответствует конкретный механизм правового регулирования отдельных видов пенсионирования элементам, образующим легальное понятие пенсий? Разумеется, на настоящий момент дать исчерпывающий ответ на поставленные и ряд других вопросов достаточно сложно, для этого требуется определенный правоприменительный материал, анализ пока еще отсутствующих теоретических исследований и др. Но тем не менее мы предпримем попытку это сделать в настоящем разделе и в других разделах нашего исследования, в связи с чем считаем возможным первоначально ограничиться лишь воспроизведением понятий пенсий, содержащихся в новейшем законодательстве. К такому способу исследования нас побуждает и требование целесообразности изложения материала, позволяющее избежать в дальнейшем излишнего цитирования соответствующих правовых дефиниций.

Итак, согласно ст. 2 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. «пенсия по государственному пенсионному обеспечению – ежемесячная государственная денежная выплата, право на получение которой определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными настоящим Федеральным законом, и которая предоставляется гражданам в целях компенсации им заработка (дохода), утраченного в связи с прекращением государственной службы при достижении установленной законом выслуги при выходе на трудовую пенсию по старости (инвалидности); либо в целях компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан при прохождении военной службы, в результате радиационных или техногенных катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста; либо нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию». По Закону от 17 декабря 2001 г. трудовой пенсией признается «ежемесячная денежная выплата в целях компенсации гражданам заработной платы или иного дохода, которые получали застрахованные лица перед установлением им трудовой пенсии либо утратили нетрудоспособные члены семьи застрахованных лиц в связи со смертью этих лиц, право на которую определяется в соответствии с условиями и нормами, установленными настоящим Федеральным законом».

По нашему мнению, ценность приведенных выше определений – не в отточенности соответствующих формулировок, не в их логическом построении, не в использованной в них терминологии, не в стремлении законодателя закрепить в них исчерпывающий перечень оснований и условий пенсионного обеспечения и др. Главной ценностью является, прежде всего, сам факт их нормативно-правового закрепления. С принятием соответствующих юридических норм законодателем сделан шаг первостепенного значения, состоящего 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, тот остов, на котором строится вся правовая политика в деле пенсионного обеспечения. Одновременно этот шаг лишней раз свидетельствует о повышении заинтересованности государства в более тщательном, качественном урегулировании отношений по пенсионному обеспечению. Государственный интерес, в свою очередь, является одним из важнейших системообразующих факторов, о которых шла речь при рассмотрении вопроса о месте пенсионного права в системе права России. 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 ее элементы. Собственно, с уверенностью можно констатировать, что теоретические «наработки» ученых того времени легли в основу современного легального определения пенсии, поэтому, давая оценку позициям ученых, мы параллельно с этим будем анализировать понятия пенсий, закрепленные в действующем законодательстве. Так, например, В. С. Андреев, который по праву может быть отнесен к числу основоположников права социального обеспечения, в конце 60-х годов определял пенсию как «ежемесячные выплаты из фондов для нетрудоспособных, назначаемые гражданам в случае старости, инвалидности, потери кормильца и выслуги лет в связи с определенным видом общественно полезной деятельности в прошлом, в размерах, как правило, соизмеримых с прошлым заработком»⁷. А. Д. Зайкин, также внесший заметный вклад в становление права социального обеспечения в качестве самостоятельной правовой отрасли⁸, следующим образом определяет пенсию – это ежемесячная социально-алиментарная выплата, назначаемая лицам, потерявшим кормильца, и иным категориям граждан в связи с прошлой общественно полезной деятельностью, в размере, как правило, соизмеримом с оплатой по труду, и являющаяся основным источником средств к существованию. В. Ш. Шайхатдинов на основе признаков, вытекающих из содержания действующего законодательства, предлагает следующее определение: «пенсия – ежемесячная выплата, производимая государством из Пенсионного фонда при наступлении у гражданина пенсионного возраста, инвалидности, в случае потери кормильца, выслуги лет и при наличии других условий, установленных законодательством. Пенсия назначается с учетом трудового вклада гражданина и социального фактора, выплачивается вместо оплаты по труду, взамен ее или в дополнение к ней, исчисляется из заработка и является источником средств существования пенсионера»⁹. «Пенсия – это ежемесячная денежная выплата, назначаемая нетрудоспособным гражданам при достижении ими определенного пенсионного возраста, при установлении инвалидности, в случае смерти кормильца, а также в связи с длительной профессиональной деятельностью»¹⁰.

В юридической литературе существует, наряду с выработкой дефиниции, и другой способ определения сущности и содержания пенсии, который сводится к перечислению ее наиболее характерных признаков и их анализу¹¹. Но так или иначе и в первом, и во втором подходе к выработке понятия «пенсия» ни один автор не обходит вниманием характеристику тех элементов, из которых складывается соответствующее определение. Мы используем обобщенный вариант указанных приемов определения понятия «пенсия» и начнем с характеристики наиболее важных, на наш взгляд, ее отличительных признаков с одновременным пояснением причин, по которым далеко не все из перечисленных в литературе элементов этого понятия будут подлежать соответствующему анализу.

Слово «пенсия» – латинского происхождения и в буквальном переводе означает платеж¹². 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

⁷ Андреев В. С. Социальное обеспечение в СССР (Курс лекций). М., 1969. С. 15.

⁸ Зайкин А. Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению. М., 1974.

⁹ Шайхатдинов В. Ш. Право социального обеспечения Российской Федерации. Вып. 2. 1999. С. 71.

¹⁰ Право социального обеспечения (учебное пособие)/ Под ред. К. Н. Гусова. М., 1999. С. 120.

¹¹ Федорова М. Ю. Социальная защита населения в Российской Федерации (Курс лекций). Омск, 1999. С. 56–57.

¹² Словарь иностранных слов. М., 1968. С. 371.

того, чтобы выявить 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, в свою очередь, далеко не каждый платеж (плата), соответственно, 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 закреплён 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 в качестве не только ведущего, но и универсального средства взаимодействия соответствующих 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 неправовой), 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 противозаконные действия (поведение). Поэтому с тем чтобы определиться в природе пенсий как своеобразного вида 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. Но при этом следует учесть, что такому сопоставлению уже было уделено значительное внимание в юридической литературе, особенно в период обоснования права социального обеспечения в качестве самостоятельной отрасли права¹³. Поэтому нам бы хотелось при анализе названного признака пенсий уточнить лишь то, что по каким-то причинам выпало из поля зрения исследователей.

Любой платеж, в какой бы форме, каким бы образом и по какому бы основанию он 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 неизбежностью возникает проблема определения природы этой обязанности и ее оснований: 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. 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 исхо-

¹³ См. параграф 2 гл. 1 учебного пособия «Советское право социального обеспечения» / Под ред. А. Д. Зайкина. М., 1982. С. 15–25; *Фогель Я. М.* Право на пенсию и его гарантии. М., 1972. С. 31–44; *Ачаркан В. А.* Государственные пенсии. М., 1967. С. 58 и др.; *Симоненко Г. С.* Выплаты работникам, утратившим трудоспособность на производстве. М., 1969. С. 72–78; *Андреев В. С.* Социальное обеспечение в СССР (Курс лекций). М., 1969. С. 12–19; *Астрахан Е. И.* Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих. М., 1961. С. 51–76 и др.

дит непосредственно от государства. Причем такой подход имеет место лишь по отношению к трудовым пенсиям, но не к пенсиям по системе государственного пенсионного обеспечения, которые определяются как ежемесячные государственные выплаты. Но тем не менее, 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 неременному 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 сугубо граситарное, т. е. основанное исключительно на идеях благотворительности и лишенное по этой причине качества юридической обязанности со стороны государства и общества. Государство и личность, человек и общество взаимосвязаны и взаимообязаны друг другу. Общество обязано индивиду фактом своего существования, ибо любое человеческое сообщество, независимо от уровня его организации (семья, государство), целей и задач, немыслимо без индивида. Поэтому государство платит указанной категории лиц не за то, что оно использовало их труд, а за факт своего существования, и соответствующая обязанность не превращается из юридической в морально-нравственную, этическую. В данном случае деятельность по пенсионному обеспечению основывается на несколько иных началах, отличных от условий пенсионирования первой из вышеописанных категорий граждан.

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 гражданами. По этой причине достаточно трудно согласиться с существующей в юридической литературе точкой зрения на сущность социального обеспечения в целом, в том числе и обеспечение пенсионное, как на платежи, в основе которых лежат начала безэквивалентности и бесплатности¹⁴. Любая плата, платеж основывается на идее взаимности и всегда соизмеряется с тем, что было предварительно сделано, будь то платеж за оказанную услугу, выполненную работу, да даже за хорошее отношение, проявленное одним человеком по отношению к другому. Плата и бесплатность – полярные категории, в связи с чем если за основу понятия «пенсия» берется слово «выплата», то говорить о бесплатности ее предоставления, на наш взгляд, по меньшей мере не логично. Далее, любая плата представляет собой эквивалент, т. е. какую-то равноценную, равнозначную величину, выраженную в денежной форме, в той или иной мере сопоставимую, по мнению участников определенных отношений, ранее отданному, затра-

¹⁴ Советское право социального обеспечения (учебное пособие) / Под ред. А. Д. Зайкина. С. 24–26. Фогель Я. М. Право на пенсию и его гарантии. С. 39.

ченному, произведенному. Поэтому, определяя пенсию как денежную выплату, исследователи, тем самым, через ее размер соизмеряют, оценивают эквивалентность выполняемой государством обязанности по отношению к своим гражданам¹⁵. Полагаем, что законодатель при закреплении понятия «пенсия» руководствовался именно таким подходом, указав, что пенсии предоставляются с целью компенсации заработка или дохода, утраченного в связи с прекращением службы (работы).

Характеризуя пенсию как ежемесячную денежную выплату, мы указываем 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, 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; возможны и другие, предусмотренные непосредственно договором, формы оплаты аренды.

Приведенный пример наиболее яркий, позволяющий с достаточной наглядностью показать существенную разницу между одним из видов гражданско-правового платежа и платежом, именуемым пенсией, практически по любому параметру: по форме – пенсия выплачивается исключительно в денежной форме¹⁶, а арендная плата – в любой из существующих в гражданском обороте; 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

¹⁵ Мы говорим об эквивалентности как свойстве любого вида платежа. Она определяется по-разному: в одностороннем порядке, когда речь идет о пенсионном обеспечении, в договорном порядке (в двух и многосторонних сделках), при котором стороны самостоятельно устанавливают размеры оплаты товаров, оказанных услуг, выполненной работы. И в первом, и во втором случаях размер соответствующей оплаты оценивается, следовательно, подлежит оценке ее эквивалентность. Но это уже вопрос, относящийся к проблеме обоснованности установленных в законодательстве размеров пенсий, а не их понятийной характеристики.

¹⁶ История пенсионного права знает исключения из этого общего правила (см. ст. 35 Положения о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г. // СУ. 1918. № 89. Ст. 906), когда пенсии выплачивались натурдовольствием и такая замена находила своих приверженцев среди исследователей (см.: *Милютин Н.* Коммуна и социальное страхование. Изд. Петербургской рабочей кассы социального страхования. 1918. С. 10). Такие исключения, причем в отличие от первых лет Советской власти в России – противозаконные, имеют место и в пенсионной практике настоящего времени, их единственным объяснением является дефицит Пенсионного фонда РФ. Полагаем, что денежная форма пенсионного обеспечения, апробированная временем и признанная мировым сообществом, является наиболее приемлемой и оптимальной прежде всего потому, что она не сковывает возможностей пенсионера в выборе подлежащей удовлетворению потребности, его свободы распоряжения денежными средствами. Пенсионер, по общему правилу, полностью дееспособное лицо, хоть и признанное законом нетрудоспособным. Навязывание ему вместо пенсии продуктов питания, услуг, даже по ценам ниже рыночных, означает фактически ограничение его дееспособности, что, как известно, возможно лишь в силу закона или решения суда.

– договором¹⁷, а закон служит лишь ориентиром для субъектов в выборе наиболее приемлемого и оптимального варианта расчета с арендодателем и т. д.

Но если мы будем руководствоваться при сопоставлении только формой платежа, основываясь исключительно на сравнении пенсии с одной из большого многообразия гражданско-правовых сделок, то, естественно, будем лишены возможности получения полной и всесторонней информации о пенсии как своеобразном виде платежа. 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 (ежемесячная выплата) и увидим, что при таком сопоставлении усмотреть разницы, а тем более существенной и принципиальной, не представляется возможным, тем более 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 пенсии с конкретным договором один из них. Обратимся вновь к договору пожизненной ренты. С пенсией, как уже было отмечено, этот договор объединяет форма платежа, его продолжительность (пожизненность) и периодичность выплат. Но именно периодичность, как признак пенсии и анализируемого договора, эти виды платежей и разнит. Дело в том, что гражданский закон употребляет термин «периодичность», а пенсионный – «ежемесячно» (см. ст. 120 Закона от 20 ноября 1990 г. «О государственных пенсиях в Российской Федерации»), это само по себе свидетельствует о различном подходе нормотворца к решению вопроса о систематичности производства соответствующих выплат. В первом случае закон не ограничивает возможностей сторон договора, предоставляя им право самостоятельно устанавливать регламент платежей, определяя его в самой общей форме одним требованием – они должны быть регулярными, направляться в адрес получателя долями через определенные временные интервалы: понедельно, подекадно, помесечно, 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 Союза ССР от 15 мая 1990 г.¹⁸ на них было

¹⁷ На неприемлемость договорных начал в пенсионном праве совершенно обоснованно указывает А. Д. Зайкин (*Зайкин А. Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению. С. 23*). Время внесло известные коррективы в этот незыблемый постулат пенсионного законодательства, но не меняет его в корне. Мы имеем в виду выплату пенсий за счет средств государственных пенсионных фондов, деятельность которых так и не получила широкого распространения в России в силу ряда причин, в том числе недоверия к ним со стороны населения. Поэтому на общем фоне государственного пенсионного обеспечения они заметной роли не играют, и, следовательно, не могут поколебать бездоговорных начал пенсионного обеспечения граждан нашей страны. Кроме того, следует учитывать, что некоторые авторы отрицают социально-обеспечительную природу договорного пенсионирования и относят соответствующие выплаты к гражданско-правовым обязательствам (см.: *Право социального обеспечения / Под ред. К. Н. Гусова. С. 20*).

¹⁸ Закон СССР «О пенсионном обеспечении граждан в СССР» от 15 мая 1990 г.

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 этого вопроса приходится 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. Также необходимо принимать во внимание существовавшие в то время идеологические установки, обойти которые ученые не имели возможности. И тем не менее даже в тех достаточно жестких идеологических рамках в юридической литературе сложилось два подхода к оценке этого сопоставления, свидетельствующие о серьезном развитии научной мысли. Согласно наиболее распространенной позиции пенсия и заработная плата – тесно связанные и одновременно различные по своей природе виды правовых платежей¹⁹. Сторонники другой точки зрения фактически их идентифицируют, называя пенсию «формой вознаграждения за труд»²⁰, каковой является и заработная плата. С учетом современных правовых реалий отдать предпочтение какой-либо одной из этих позиций достаточно трудно, хотя законодатель в этом вопросе, пожалуй, определился уже давно: он придерживается первой позиции, и об этом свидетельствует многое. В механизме правового регулирования пенсий и заработной платы имеется ряд общих признаков. И пенсия, и заработная плата представляют собой ежемесячные денежные выплаты с той лишь разницей, что заработная плата может выплачиваться в виде аванса, а пенсия – не авансируется, т. е. дважды и более раз в месяц не выплачивается. Иными словами, здесь налицо практически полное совпадение формы платежа и порядка производства расчета. Оба эти вида платежа являются следствием реализации ответной обязанности одной стороны возникшего правоотношения, порожденной предыдущим выполнением другой стороной обязанности в сфере труда. Этим и объясняется сложность их разграничения, тем более в советское время. Заработная плата, как и пенсия, преимущественно регулировалась в централизованном порядке (ст. 79 КЗоТ РФ 1976 г.) и ее отнесение к категории непосредственных условий трудового договора, самостоятельно вырабатываемых соглашением его сторон, так и не нашло единодушного признания среди представителей науки трудового права²¹. Пенсия же всегда устанавливалась по всем своим параметрам в централизованном порядке, т. е. исключительно по усмотрению государства, в связи с чем попытки на этом основании усмотреть различия пенсии и заработной платы сводились фактически к выявлению условных, не имеющих существенного значения отличительных признаков. Иначе говоря, и пенсия, и заработная плата в советское время устанавливались непосредственно законодателем, минуя или лишь формально (применительно к заработной плате) закрепляя право сторон на определение условий о размерах, порядке и сроках выплаты и т. д.

Сближает рассматриваемые виды платежей и то, что в их основе лежат затраты человеческого труда, причем не имеет особого значения, в какое время он протекал: посредством заработной платы в денежной форме оценивается живой труд, применяемый в текущий момент, а если речь идет о пенсии, то в той же форме оценивается труд и его результаты

¹⁹ В обоснование 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., 1971. С. 126).

²⁰ *Ачаркан В. А.* Указ. соч. С. 58–60. – Еще ранее эта мысль высказывалась Л. В. Забелиным, который считал, что средства, расходуемые на социальное обеспечение, по существу часть доли рабочего в общественном доходе, часть его заработной платы (см.: *Забелин Л. В.* Теория социального обеспечения. М., 1924. С. 161).

²¹ См. по этому вопросу, напр.: *Абжанов К.* Трудовой договор по советскому праву. М., 1964. С. 50–51; *Левинант Ф. М.* Виды трудового договора. М., 1966. С. 41–42; *Александров Н. Г.* Советское трудовое право. Учебник. М., 1963. С. 186–188; *Лившиц Р. З.* Трудовое законодательство: настоящее и будущее. М., 1989. С. 135 и др.

за прошедшее время. При этом следует также учитывать, что пенсия в России зародилась как своеобразная ответная (встречная) реакция государства, его благодарность людям за факт их участия в осуществлении его целей и задач. Этот факт так или иначе во многом сводился к труду, в какой бы форме он не был организован (трудо-правовой, административно-правовой, гражданско-правовой). В таком качестве пенсия существовала длительное время, а в настоящий период она устанавливается не исключительно, а преимущественно лицам, участвовавшим в общественно полезной деятельности. Об этом свидетельствует такой специально выделенный в законодательном определении признак пенсии, как ее цель – компенсация заработной платы. Поэтому-то и пенсия, и заработная плата по своим внешним, формально закрепленным признакам практически неотличимы.

И тем не менее является достаточно очевидным факт их существенного различия, тем более, если мы уйдем в их обыденное восприятие человеком, получающим пенсию, или лицом, работающим и получающим вознаграждение за свой труд. В первом случае, т. е. при получении пенсии, этот акт в большинстве своем ассоциируется с действием механизмов, не зависящих от личных (индивидуальных) возможностей, которые остались в прошлом и не влияют каким-либо образом на размер пенсионных выплат, а главное – с невозможностью изменить в лучшую сторону свое материальное положение с помощью пенсии. Будучи в статусе наемного работника, служащего, предпринимателя, гражданин, как правило, рассчитывает на собственные силы и возможности и знает, что размер его заработка зависит от него.

Следовательно, используя одну и ту же форму – «ежемесячные денежные выплаты», законодатель применяет различные способы оценки живого труда посредством заработной платы, окладов денежного довольствия или содержания и труда человека, прекратившего по определенным причинам свое непосредственное участие в общественно полезной деятельности и получающего своеобразное вознаграждение за свой прошлый труд в виде пенсии.

В этом вопросе законодатель исходит из следующих предпосылок. Прежде всего, им принимается во внимание то, что потребности экономически активной части населения, лиц, находящихся в трудоспособном возрасте, в возрасте, в котором человек выполняет репродуктивную функцию, как правило, выше потребностей пенсионеров. Поэтому в механизм правового регулирования заработной платы закладываются такие элементы, которые позволяли бы работающему человеку вести активный образ жизни и предоставляли ему такие средства, которых бы, в принципе, было необходимо и достаточно для самообеспечения, а также для обеспечения нетрудоспособных членов его семьи. В этом отношении заработную плату можно рассматривать как средство, обеспечивающее **жизнедеятельность** человека. Законодатель в правовом регулировании заработной платы учитывает и то, что человек своим трудом должен иметь возможность не только обеспечить настоящее, но и заложить основы своего будущего существования, когда он по объективным причинам не сможет зарабатывать собственным трудом и будет вынужден обратиться с просьбой о предоставлении ему средств из общественных или обобществленных источников. Кроме того, во внимание принимается также принцип преемственности поколений, согласно которому в текущий момент социальное, и в первую очередь пенсионное, обеспечение осуществляется за счет средств «работающей» части населения страны. Пенсионное законодательство исходит из предпосылок, прямо противоположных перечисленным выше. Оно учитывает, что, к примеру, инвалиды, люди пожилого возраста по общему правилу не способны содержать членов своих семей, а их потребности ниже потребностей физически и психически полноценных лиц трудоспособного возраста. Поэтому государство формирует юридический инструментарий пенсионного обеспечения с учетом указанных обстоятельств и ставит в этой области правового регулирования иную цель – обеспечение **жизнесуществования** человека. Более того, в государстве российском, и это следует констатировать с большим сожалением, на противоположные, по сравнению с пенсионированием, предпосылки построения

механизмов оплаты живого труда накладывается дополнительный фактор, характеризующий морально-нравственные его устои, который сводится к тому, что пенсионер – это «отработанный материал» и его судьба становится для государства по меньшей мере малозначимой. Это – достаточно очевидный и не требующий каких-либо особых доказательств факт, который мы лишь констатируем.

Все это, вместе взятое, приводит к формированию такого механизма правового регулирования заработной платы, который по набору своих конкретных элементов отличается от оплаты труда, находящей свое отражение в форме пенсионных платежей, и который проявляется, прежде всего, в их размерах, в установлении прямой зависимости размеров пенсии от размеров вознаграждения, получаемого за живой труд. Размеры пенсий всегда ниже²² заработной платы и, как правило, устанавливаются в процентном к ней отношении. Это свидетельствует о примате оплаты труда над пенсией и одновременно о различных основаниях и цели их установления. Далее, только в настоящий период, в отличие от социалистического этапа развития правовой системы России, можно с уверенностью утверждать, что заработная плата наемных работников, в отличие от пенсий, в своей основе определяется соглашением сторон трудового договора, а роль нормативного централизованного ее регулирования сводится к установлению пороговых стандартов, рассматриваемых в качестве государственных гарантий трудовых прав работников.

Пенсионное обеспечение, в отличие от заработной платы, несмотря на значительные усилия по его реформированию, в своей основе сохраняет свою государственно-властную природу, в связи с чем все элементы соответствующего механизма правового регулирования непосредственно определяются государством в лице его органов и лиц (например, Президент РФ) и организаций (например, Пенсионный фонд России). Этот механизм в отличие от трудового права, особенно современного периода развития последнего,²³ продолжает основываться на предписаниях императивного характера, сводя диспозитивные начала, то есть свободу выбора участниками правоотношений того или иного варианта поведения, к минимуму. В частности, эта свобода проявляется в праве гражданина избрать по своему усмотрению период времени (12, 24, 60 месяцев) для исчисления пенсии, представить по своему усмотрению доказательства о своем прошлом заработке, при наличии права на получение двух пенсий – выбрать одну из них. Пожалуй, этим и ограничивается свобода выбора гражданина, а все остальные элементы: основания, условия, размеры пенсий, порядок их назначения и др. – определяются непосредственно законодателем. Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время одним из наиболее существенных отличий заработной платы от пенсии является способ их установления: заработная плата в основе своей определяется соглашением сторон трудового договора (контракта), а большинство условий пенсионного обеспечения закрепляются непосредственно в законодательстве, причем преимущественно на федеральном уровне²⁴.

Единственным основанием для получения работником заработной платы являются затраты и результаты его труда. Статьей 129 Трудового кодекса РФ определено, что заработная плата представляет собой «вознаграждение за труд в зависимости от квалифика-

²² Из этого правила имеются определенные исключения, например для инвалидов войны, имеющих право на получение двух пенсий, для лиц, имеющих право на повышение размеров пенсий в связи с их особыми заслугами перед государством. Но говоря об этих исключениях, следует иметь в виду их суммарное пенсионное обеспечение, которое складывается из различных самостоятельных оснований, каждое из которых, в свою очередь, соизмеряется в пропорциях к тому, как бы это было оценено в форме заработной платы.

²³ Об усилении роли договорных начал трудового права см., напр.: *Дивеева Н. И.* Договорные основы трудового права России. Барнаул, 1999; а неприемлемость договора в пенсионном праве обосновывается А. Д. Зайкиным (см. *Зайкин А. Д.* Правоотношения по пенсионному обеспечению).

²⁴ Согласно ч. 2 ст. 57 Трудового кодекса РФ условия оплаты труда отнесены к числу существенных условий трудового договора, которые вырабатываются его сторонами.

ции работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также выплаты **компенсационного** и стимулирующего характера»²⁵. Для получения права на пенсию этого не достаточно. Более того, из содержания пенсионного законодательства следует, что затраты труда для большинства видов пенсий (за исключением пенсий за выслугу лет) служат не основанием, а одним из условий внутривидовой дифференциации пенсий на трудовые и социальные и влияют на размер только трудовых пенсий. Иначе говоря, как бы вы не оценивали труд гражданина, как бы он значим для государства не был, для пенсионного обеспечения труд и его продолжительность, тем не менее, самостоятельным правообразующим свойством по общему правилу не обладают и учитываются лишь после того, как гражданин достигает установленного в законе возраста, когда ему устанавливается инвалидность либо он признается иждивенцем.

Для каждого вида пенсий предусматривается свое основание, но когда она анализируется в сравнении с заработной платой в качестве единой, обобщенной правовой категории, то проявляется еще одно достаточно серьезное ее отличие от заработной платы. В основании пенсионного обеспечения лежит не один (затраты труда), а совокупность юридических фактов: возраст, состояние здоровья, выслуга лет и смерть кормильца, хотя все перечисленные основания, как будет показано несколько ниже, обладают свойством, их объединяющим, — это порожденный трудной жизненной ситуацией факт нуждаемости гражданина во временной или постоянной финансовой поддержке со стороны общества и государства для создания условий продолжения его естественного физиологического и социального жизне существования.

При рассмотрении оснований выплаты пенсий и заработной платы усматривается и еще одно достаточно серьезное различие. Уже отмечалось, что общество, в том числе организованное на государственном уровне, обязано индивиду, ибо нет первого без последнего. Общество, утрачивающее интерес к индивиду, перестает быть сообществом цивилизованных сограждан. Общество обязано всем без исключения, а не только тем, кто был или является для него полезным на текущий момент. Поэтому обязанность по выплате пенсии основывается не только на факте участия индивидуума в общественно полезной деятельности. Основание предоставления пенсии предполагает, наряду с оценкой трудового вклада человека, исполнение перед ним встречной обязанности общества за факт своего существования. Под этим углом зрения основание пенсионного обеспечения шире основания выплаты заработной платы, в связи с чем правом на пенсию обладают не только лица, участвующие своим трудом в решении общезначимых задач, но и такие граждане, которые никогда не трудились, их поведение не было социально значимым, а в ряде случаев это поведение было даже наказано в уголовно-правовом порядке²⁶.

Итак, пенсия представляет собой ежемесячную денежную выплату и является разновидностью существующих в современном обществе платежных денежных обязательств. Она — не просто платеж, а именно платежное обязательство, которое должно быть исполнено государством. Она устанавливается централизованно и выплачивается исключительно в денежной форме. В отличие от этого оплата труда по письменному заявлению работника может производиться в неденежной форме, за исключением случаев, указанных в ч. 3 ст.

²⁵ Мы подчеркиваем этот элемент структуры заработной платы в связи с тем, что он присутствует и в легальном определении пенсий, что, в свою очередь, требует осмысления, так как до принятия Трудового кодекса и новых пенсионных законов проблемы разграничения парных категорий «пенсия — компенсационные выплаты» «заработная плата — компенсационные выплаты» ни в законодательстве, ни в теории не существовало.

²⁶ Например, согласно Указу Президента РФ от 12 июня 1992 г. трудовая деятельность лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, при определенных условиях засчитывается в трудовой стаж, в связи с чем у такого субъекта может возникнуть право на трудовую пенсию. Кроме того, все граждане России независимо от их прошлого поведения имеют право на социальную пенсию по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца, что также свидетельствует о различии оснований представления пенсий и выплата заработной платы.

131 Трудового кодекса РФ, в договорном (коллективном или индивидуальном) порядке и только в качестве исполнения обязанности работодателя, соразмерной количеству и качеству затраченного живого труда. Если же работник в процессе наемного труда освобождается от исполнения трудовых обязанностей для исполнения государственных и общественных обязанностей, то ему производится выплата компенсации. Эта компенсация осуществляется государственным органом или общественным объединением и, по своей сути, также является правовой формой оплаты живого труда такого работника. И, наконец, пенсия выплачивается не в виде единовременного платежа, не эпизодически, а только ежемесячно с тем, чтобы служить для нуждающихся граждан **постоянным** источником средств к существованию. Конечно, с принятием новых федеральных пенсионных законов и Трудового кодекса РФ вопрос о соотношении понятий «пенсия» и «зарботная плата» несколько утратил свою остроту, теоретическую и практическую значимость. На первый взгляд их содержание дает достаточно однозначный ответ: пенсия – это не зарботная плата, а лишь ее компенсатор, т. е. она является средством, призванным возместить бывшему работнику или служащему заработок, который он утрачивает в связи с выходом на пенсию. Следовательно, зарботная плата во времени всегда предшествует пенсии и служит основой для исчисления размера последней. Поэтому, несмотря на то, что оба рассматриваемых правовых средства являются денежной формой (исключительной для пенсии и преимущественной для зарботной платы) имеющих место в обществе платежных обязательств, они существенно отличаются друг от друга. Но тем не менее считать рассматриваемый вопрос окончательно разрешенным, по нашему мнению, не следует, он продолжает сохранять свое значение, но уже с иной точки зрения.

Дело в том, что в обеих из рассматриваемых нормативно закрепленных дефиниций содержится указание на компенсации. Пенсия предоставляется с целью компенсации зарботной платы, а последняя, в свою очередь, включает в себя выплаты компенсационного характера. Мы не будем касаться вопроса об обоснованности включения в понятие зарботной платы компенсационных выплат, отметим лишь, что предоставление права на их получение может быть вообще не связано с оценкой количественных и качественных трудовых затрат лиц наемного труда (например, коллективным или трудовым договором может быть предусмотрена обязанность работодателя по компенсации затрат, связанных с проведением оздоровительных мероприятий для работников и членов их семей, по погашению стоимости коммунальных услуг и т. д.). Считать такого рода платежи зарботной платой, несмотря на их формальную к ней принадлежность, было бы не совсем правильным даже потому, что это может привести к нарушению основополагающего принципа правового регулирования оплаты труда в соответствии с его количеством и качеством.

Включение в легальное определение указания о том, что и государственные, и трудовые пенсии предоставляются с целью компенсации заработка или иного дохода, ставит перед исследователями по меньшей мере два вопроса, которые объективно не были предметом обсуждений до момента принятия соответствующих федеральных законов. Прежде всего, любая компенсация предполагает, в какой-то степени, уравнивающее возмещение утраченного, в нашем случае – заработка или дохода. Но любое возмещение имеет определенный верхний предел, ибо компенсация по своему предназначению должна быть соразмерной, эквивалентной утраченному и, во всяком случае, не превышать его размеров. Разумеется, законодатель это обстоятельство учитывает при установлении пенсий в размерах ниже утраченной зарботной платы. Но одновременно им закреплено, что пенсии по возрасту и за выслугу лет назначаются пожизненно (ст. 23 Закона о государственном пенсионном обеспечении²⁷), т. е. продолжительность их выплаты каким-либо сроком не ограничива-

²⁷ Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. //

ется. Это значит, что в определенных ситуациях размер компенсации в виде пенсии может превышать размеры полученного на день выхода на пенсию заработка. Проиллюстрируем сказанное на следующем примере. Военнослужащий выходит в отставку с учетом льготного исчисления выслуги лет в достаточно молодом или среднем возрасте. Размер назначенной ему пенсии может составлять 85 % его денежного довольствия. Продолжительность получения им пенсии может значительно превышать продолжительность его выслуги лет, и, как следствие, суммарный размер пенсии может, в конечном счете, превысить размер денежного довольствия, которое он получил от государства за весь период своей службы. Из рассмотренной ситуации видно, что пенсия, выполнив свою компенсационную функцию, продолжает выполнять другую задачу, которая в ее легальном определении не просматривается.

Приведем другой, прямо противоположный пример ситуации, имеющей значительно большее распространение в современной нам действительности. С этой целью обратимся к показателям, которые наиболее часто фигурируют на страницах печати для характеристики так называемой социальной обстановки в стране: средняя продолжительность жизни граждан России, их среднемесячная заработная плата, средний размер пенсий и размер тарифа взносов в Пенсионный фонд РФ²⁸. Эти данные необходимы для того, чтобы определить продолжительность срока, в течение которого среднестатистическому пенсионеру будет компенсирован его заработок, перечисленный в качестве страховых взносов в Пенсионный фонд РФ. Приведем эти показатели в их абсолютном выражении и сопоставим их на основе простых арифметических действий. Среднемесячная заработная плата в России на октябрь 2002 г. составляла 120 \$ США или примерно 3700 рублей²⁹. Средняя пенсия по стране за этот же период равнялась 1550 рублей в месяц³⁰, размер взносов равнялся 28 % от начисленной заработной платы, а средняя продолжительность жизни россиян составляет от 57 лет у мужчин до 62 лет у женщин³¹.

В среднем, исходя из этих данных, каждый гражданин недополучает в связи с уплатой взносов в Пенсионный фонд ежегодно 12 876 рублей (3700 руб. 28 % 12 месяцев). Полученную сумму умножим (для мужчин) на 25 лет, то есть на продолжительность требуемого трудового стажа (с учетом конвертации – стажа уплаты страховых взносов) для возникновения права на трудовую пенсию по возрасту в полном (в нашем случае – среднестатистическом) размере. В результате получается, что за этот период (25 лет 12 876 руб.) каждый мужчина отчисляет в Пенсионный фонд 323 тысячи рублей. Размер средней пенсии, получаемой в течение одного года, равняется 18 600 рублям. И последняя операция: общую сумму пенсионных отчислений делим на размер ежегодной пенсии, в результате чего приходим к выводу, что среднестатистический пенсионер-мужчина получает полную компенсацию своих страховых отчислений, то есть внесенную в Пенсионный фонд часть своего заработка, лишь по истечении 17 лет (323 тысячи – 18 600 руб.)³². Полагаем, что сопоставление 17-летнего периода, в течение которого происходит компенсация внесенной в Пенсионный фонд в виде страховых платежей заработной платы, со средней продолжительностью жизни мужской части населения нашей страны (57 лет) не требует особых комментариев и является наглядным

Российская газета. 2001. 20 дек.

²⁸ Разумеется, любые средние величины не отражают в полной мере истинного положения граждан в сфере пенсионного обеспечения, так как объединяют в себе полярные позиции и, таким образом, нивелируют качественные показатели уровня жизни большинства пенсионеров.

²⁹ См. Аргументы и факты. 2002. № 40.

³⁰ Зурабов М. Как самому рассчитать свою пенсию // Российская газета. 2002. № 212.

³¹ О демографической ситуации в России и перспективах ее развития см.: Пенсионная реформа в России: причины, содержание, перспективы. СПб., 1998. С. 10–38.

³² Отметим, что эта цифра даже ниже закрепленного в законе ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по возрасту, который, согласно ст. 14 Закона о трудовых пенсиях в РФ, составляет 19 лет, т. е. 228 месяцев.

подтверждением тому, как и насколько в действительности трудовая пенсия служит цели компенсации заработной платы застрахованных лиц.

Таким образом, первый из вышеперечисленных примеров свидетельствует, что пенсия выполняет не только цель компенсации денежного довольствия военнослужащих, а второй – о том, что она не достигает той цели, ради которой она существует в качестве специфической правовой формы денежных платежей и обязательств.

Понятие пенсии образует не один, а определенный набор признаков. Поэтому для получения более полного представления об этом виде ежемесячной денежной выплаты обратимся к характеристике иных признаков, образующих соответствующее понятие. С учетом того, что большинство из признаков, включаемых в определение пенсий, уже достаточно обстоятельно исследованы в юридической литературе, мы лишь ограничимся высказыванием своего отношения к ним, с одной стороны, и рассмотрим целесообразность их включения в это понятие – с другой.

В легальном и во многих определениях пенсий, предлагаемых на страницах юридической печати, содержатся указания на основания их предоставления, каковыми являются возраст (старость), выслуга лет как разновидность специального трудового стажа, инвалидность и смерть кормильца³³. Мы считаем излишним включение этого признака в определение пенсии по двум причинам. Во-первых, перечисление всех оснований пенсионного обеспечения усложняет соответствующее понятие, лишает его лаконичности. Во-вторых, оно не идентифицирует пенсии как особый вид денежных платежных обязательств потому, что все они (основания), вместе взятые, или каждый в отдельности служат основой возникновения иных правоотношений не только в сфере социального обеспечения, но и в других областях правового регулирования. Например, достижение гражданином определенного возраста порождает у него право на пенсию и одновременно право на помещение в стационарные учреждения социального обслуживания. Аналогичные последствия вытекают и из факта признания гражданина инвалидом, кроме того, если будет установлена причинно-следственная связь между инвалидностью и несчастным случаем на производстве (работе), то у гражданина возникнет право на возмещение вреда, причиненного его здоровью, по нормам гражданского права. С длительной трудовой деятельностью, особенно профессиональной, подлежащей включению в специальный трудовой стаж, в законодательстве связывается возникновение различного рода субъективных прав – это и право на пенсию, и право на установление надбавок к ней, и право пользования ведомственными учреждениями здравоохранения, санаториями, курортами, принадлежащими организациям, и право на получение премий и так называемых стажевых надбавок к заработной плате и др.

На основании изложенного мы предлагаем не исключать рассматриваемый признак, а заменить его формулировку на более лаконичную: **пенсия устанавливается на основаниях, закрепленных действующим законодательством**. Перечисленные основания пенсионного обеспечения сложились исторически, устойчивы и проверены временем. Но не исключена возможность их изменения, в сторону как сокращения, так и увеличения, но от этого не должна страдать стабильность дефиниции, иначе с изменением правовой политики всякий раз вслед за изменениями в законодательстве возникнет необходимость в изменении родового понятия пенсии. Например, в настоящее время число указанных оснований пополнилось договором с негосударственными пенсионными фондами, в связи с чем предлагаемые ранее и существующие в законодательстве и современной юридической литературе определения оказались неполными. Этого недостатка можно будет избежать и не «под-

³³ См.: ст. 2 Закона от 20 ноября 1990 г. Действующее законодательство, и об этом пойдет речь несколько ниже, не содержит специальной статьи с соответствующим названием, а включает их в дефиницию, причем характеризует перечисленные факты не как основания, а как условия пенсионного обеспечения.

правлять» базовую категорию пенсионного права, если наше предложение будет воспринято в научном мире и нормотворцем, ведущим в последние годы большую работу по новации этого элемента права социального обеспечения. В этом отношении более предпочтительным представляется легальное определение трудовых пенсий, которое не перегружено перечислением категорий пенсионеров, оснований и условий, порождающих право на получение пенсии, что имеет место в определении пенсий по государственному пенсионному обеспечению. Последнее определение вряд ли с полным основанием можно рассматривать в качестве дефиниции (от латинского *definitio* – краткое определение), отражающей наиболее существенные признаки предмета или явления, так как таким качеством оно не обладает.

Легальное закрепление главной цели пенсионного обеспечения и, одновременно с этим, его основного содержания, отражающего сущность пенсии как исполнения обязательства по компенсации заработка или дохода гражданина, имеет неоспоримое значение для дальнейшего совершенствования законодательства и развития научной мысли. Разумеется, на настоящий момент мы еще не располагаем исследованиями специалистов-теоретиков по этому вопросу, но, тем не менее, соответствующие взгляды ученых прошлых лет могут быть весьма интересными и полезными для современных ученых. В связи с этим отметим, что хотя в советской юридической литературе этот вопрос и не ставился прямо в такой плоскости, но, тем не менее, в предлагаемых определениях понятия «пенсия» он так или иначе нашел свое отражение. В одних исследованиях соответствующий признак проявляется через один из принципов права социального обеспечения, который формулировался учеными по-разному – от обеспечения в размерах, соответствующих уровню удовлетворения потребностей граждан, сложившемуся на данном этапе развития общества³⁴, до высокого уровня пенсионного обеспечения³⁵. В других – он включается непосредственно в определение пенсий, но так же, как и соответствующий принцип, формулируется различно. Например, в определении пенсии, предлагаемом В. Ш. Шайхатдиновым, содержится указание на то, что пенсия является **источником** средств существования пенсионера³⁶. А. Д. Зайкин, М. Ю. Федорова уточняют это указание и считают, что пенсия – это не простой и любой источник средств существования пенсионеров, а именно **основной источник** средств к их жизне существованию³⁷. В отдельных исследованиях³⁸, в частности в более поздних работах В. С. Андреева,³⁹ говорится о том, что пенсия – это платеж, носящий **характер содержания**. Однако при дальнейшем изложении вопроса этот признак рассматривался им не в качестве самостоятельного элемента понятия пенсии, а через характеристику иных признаков, таких как связь размеров пенсий с заработком гражданина и ее гарантированные минимальные пределы, что выплата пенсий осуществляется за счет средств специально созданных финансовых структур, имеющих строго целевое назначение, что пенсия, как и все социальное обеспечение, является выплатой алиментарного характера. В результате термин **«содержание человека»**, ради чего собственно, создавалось и существует пенсионное право и законодательство, ни в одном нормативном акте в любом качестве (будь то цели и задачи, способ обеспечения или элемент понятийного аппарата) не фигурирует.

Вместе с тем мы считаем, что включение в понятие пенсии такого ее признака, как содержание, имеет не просто важное, а принципиально важное значение. Во-первых, именно

³⁴ Андреев В. С. Социальное обеспечение в СССР (Курс лекций). С. 59–61.

³⁵ Социальное страхование в СССР (Учебное пособие) / Под ред. К. С. Батыгина. М., 1973. С. 36–38; Астрахан Е. И. Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих. М., 1963. С. 42–50.

³⁶ Шайхатдинов В. Ш. Указ. соч. С. 71.

³⁷ Советское право социального обеспечения / Под ред. А. Д. Зайкина. С. 28; Федорова М. Ю. Право социального обеспечения. Новосибирск, 1997. С. 37.

³⁸ Ачаркан В. А. Указ. соч. С. 68.

³⁹ Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1980. С. 18–19.

с его помощью понятийная характеристика пенсий приводится в соответствие с исходными началами этого денежного платежа. Во-вторых, указанный признак позволит отграничить пенсию от иных социально-алиментарных предоставлений, большинство из которых также предназначены для цели жизнесуществования человека. Наконец, в-третьих, указание на свойство пенсии быть денежным содержанием нуждающихся граждан способствует оптимизации ее легального определения. Конечно, включение в понятие пенсии такого признака, как «предоставление средств к существованию» заметно приблизило содержание этого понятия к его исходному смысловому значению, но, тем не менее, не способствовало решению указанных вопросов в полном объеме. Так, из редакции ст. 2 Закона о государственном пенсионном обеспечении вытекает, что пенсия средством к существованию является лишь для особой категории лиц – нетрудоспособных граждан, а всем остальным субъектам, имеющим на нее право, она предоставляется исключительно для цели компенсации заработка или дохода, утраченного ими в связи с прекращением общественно значимой деятельности либо по иным причинам, указанным в законе о государственном пенсионировании. Не является она средством к существованию и для застрахованных лиц, имеющих право на трудовую пенсию. В действительности же имеет место ситуация прямо противоположная, наглядным подтверждением чему служат размеры пенсий. К примеру, размер социальной пенсии для граждан, достигших 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины), равен 450 руб. в месяц, и эта денежная сумма, с позиции законодателя, является средством к существованию, а пенсия государственных служащих, многократно превышающая этот предел, не предоставляется для цели их существования. Полагаем, что нет особой необходимости обосновывать, что законодатель не имел в виду подобного рода вывода, закрепляя понятие пенсий. Во всяком случае очевидно, что установлением пенсии для тех, кто работал или служил государству, преследовалась двуединая цель – это и предоставление средств к существованию, и компенсация заработка, утраченного по уважительным причинам. Той категории граждан, которая по каким-то причинам не принимала участия в социально значимом поведении, пенсия, даже при закреплении такого ее признака, как средство к существованию, в действительности таким качеством не обладает.

Нуждается в конкретизации позиция законодателя в вопросе о понятии «пенсия» и по другой причине. Закрепив нормативно, что социальные пенсии являются средством к существованию человека, он вместе с тем как бы оставил открытым вопрос о качестве, которым должно обладать это средство. В свою очередь, как известно, качество пенсионного обеспечения – это прежде всего размеры пенсий. Но пенсия, в любом ее размере, может рассматриваться в качестве средства к существованию при условии, что с ее помощью гражданин может удовлетворить свои алиментарные потребности, т. е. иметь возможность приобрести продукты питания, одежду, обувь, оплатить жилье и коммунальные услуги, организовать свой досуг и т. д. Удовлетворить перечисленные выше потребности денежной выплатой, составляющей 25–30 % стоимости потребительской корзины, безусловно, нельзя, в связи с чем социальные пенсии было бы правильнее охарактеризовать не как средство к существованию граждан, а, еще раз подчеркнем, как **один из источников средств к существованию** пенсионеров указанной категории.

Во избежание подобного упрека в свой адрес законодатель мог воспользоваться и иной рекомендацией ученых, закрепив, что пенсия является не просто источником, а основным источником средств к существованию пенсионера. Указание на основной источник означает, что у пенсионера имеются и другие источники доходов, как то: приусадебное хозяйство, садово-дачные участки, заработная плата, предпринимательская деятельность, накопительные вклады в банках и т. д. Как любой гражданин, проживающий на территории России, пенсионер вправе заниматься различными видами деятельности, приносящими ему доход (ст. 34 Конституции РФ), и оценить, от какого вида деятельности он получает доход, который

для него является основным, т. е. главным, ведущим источником средств существования, может только сам получатель этих средств. Государство этой возможности лишено, хоть и устанавливает обязанность гражданина по декларированию получаемых доходов. Поэтому если в законодательном определении пенсий будет закреплён соответствующий признак, то это создаст для государства практически неразрешимые проблемы. Во-первых, оно должно будет применительно к каждому лицу, подавшему заявление о назначении пенсии, установить все его доходы, во-вторых, – дать оценку соответствующим доходам и определить, какой из них является наиболее высоким с тем, чтобы, в-третьих, назначить пенсию в таком размере, чтобы она превышала наиболее значимый доход из других источников, ибо «основной» – это наиболее значимый, доминирующий в числе других. При рассмотрении этого вопроса также следует иметь в виду, что не только пенсии, но и иные виды социального обеспечения для многих граждан являются основным источником средств существования или могут стать таковыми при стечении обстоятельств. Основным источником существования можно считать пособие по временной нетрудоспособности для наемных работников, выходное пособие при увольнении, пособие по безработице, пребывание одиноких престарелых граждан и инвалидов в стационарных учреждениях социального обслуживания. Одновременно социальные пенсии, являясь разновидностью пенсионного обеспечения, если брать во внимание их размеры, основным источником средств к существованию быть признанными не могут. В результате, характеризуя пенсию как источник, а тем более основной источник средств к существованию, авторы этого предложения входят в противоречие с содержанием действующего законодательства и невольно принижают роль и значение иных видов социального обеспечения, которые также с полным основанием могут претендовать на это качество.

Конечно, авторы, включающие рассматриваемый признак в понятие пенсии, имели в виду иное: они хотели с его помощью закрепить такой уровень обеспечения, который был бы необходим и достаточен для нормального жизнесуществования пенсионера даже в том случае, если он утрачивает все иные способы получения доходов, и пенсия для него автоматически становится единственным источником средств существования. Но, исходя из сказанного выше, мы полагаем, что цели фиксации уровня обеспечения, необходимого и достаточного для жизнесуществования пенсионера, в большей степени соответствует характеристика пенсии через такой ее признак, как **денежное содержание** гражданина, а не указание на то, что пенсия является источником или основным источником средств его существования.

Социальное обеспечение в целом призвано решать две основные задачи. Первая из них состоит в том, чтобы за счет общественных или обобществленных средств⁴⁰ оказать человеку содействие, поддержку, которая действующим законодательством именуется государственной социальной помощью⁴¹. Несмотря на то, что легальное определение социальной помощи несколько уже общезыкового⁴², суть ее сводится к следующему: у нуждающегося в помощи человека имеются определенные средства, но их недостаточно для нормального, естественного жизнесуществования, либо он утрачивает источник средств к самообеспечению по независящим от него причинам, но это состояние временное, проходящее, в связи с чем ему выделяются денежные средства или какие-то предметы первой необходимости, но

⁴⁰ Общественными являются средства, которые формируются **без личного вклада** подлежащего обеспечению гражданина, а обобществленными – подлежащие специальному учету его отчисления от заработка или дохода в консолидированные источники.

⁴¹ Государственная социальная помощь – это «предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации социальных пособий, субсидий, компенсаций, жизненно необходимых товаров» (См. ст. 1 ФЗ «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 г. // Российская газета. 1999. 23 июля).

⁴² Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 484.

не в качестве постоянного источника средств существования. При решении второй задачи государство исходит из предположения о полной и постоянной утрате человеком способности к самообеспечению (или еще не приобретенной соответствующей способности) и объективной невозможности ее приобретения или восстановления, поэтому ставит перед собой целью иждивение такого субъекта, то есть предоставление ему на относительно постоянной основе средств, необходимых для жизнестойкости. Иждивение – это и есть содержание человека за чей-либо счет, предоставление ему средств к жизни⁴³.

В подтверждение сказанному и для большей наглядности приведем такой пример. В основании временной нетрудоспособности и инвалидности лежат, как правило, одни и те же причины – общее и профессиональное заболевание, травмы, увечья от несчастных случаев в быту, на производстве или службе. Но их последствия, как известно, различны. В первом случае болезнь носит обратимый характер, и восстановление здоровья человека осуществляется в относительно короткие сроки. Инвалидность же характеризуется стойким расстройством функций организма (медико-биологический ее аспект) человека, которое приводит к полной или значительной, постоянной или длительной потере трудоспособности, в том числе и профессиональной (социальный аспект). Учитывая это обстоятельство, государство дифференцирует свое отношение к необходимости обеспечения граждан: предоставляет им в первом случае лишь временную помощь в виде пособия, а во втором – посредством пенсионного обеспечения берет на себя обязанность по их содержанию, то есть предоставлению им денежных средств в таком размере, чтобы их было достаточно для удовлетворения жизненно важных физиологических и социальных потребностей.

Соответственно решаемым задачам социальное обеспечение как единая категория подразделяется на два основных вида, которые, в свою очередь, состоят из соответствующих подвидов. Первым видом объединяются осуществляемая в денежной или натуральной формах социальная помощь, некоторые виды социальных услуг, льготы, компенсации, различные виды пособий. Во вторую группу входят, к примеру, содержание лишенных родительской опеки детей в специализированных учреждениях, обслуживание престарелых граждан и инвалидов в стационарных учреждениях социального обслуживания, что является содержанием, предоставляемым в натуральной форме, а основной и единственной денежной формой содержания является пенсия. Собственно, законодатель изначально и поэтому уже давно определился именно в таком понимании пенсии, но по вполне понятным причинам (хроническая нехватка денежных средств) не спешит с его легализацией, хотя термин «содержание» находит свое прямое или косвенное нормативно-правовое закрепление. Например, в числе гарантий получения качественных социальных услуг (ст. 4 Закона «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 2 августа 1995 г.⁴⁴) указывается на их **достаточность для удовлетворения основных жизненных потребностей** этих категорий граждан в связи с полной утратой ими возможности самостоятельно удовлетворять эти потребности (ст. 5 этого Закона), их способности к самообслуживанию⁴⁵.

Термин «содержание» закреплялся и в нормах пенсионного права, в частности в нормах, определяющих понятие иждивенства. «Члены семьи умершего считаются состоявшими на его иждивении, если они находились на его полном содержании или получали от него помощь, которая была для них постоянным и основным источником средств к существованию» (ст. 53 Закона о государственных пенсиях от 20 ноября 1990 г.). Иждивенство как

⁴³ «Иждивение – это обеспечение неработающего (больного, престарелого, несовершеннолетнего и т. п.) средствами, необходимыми для существования». (Там же. С. 206); «Содержать, – значит обеспечивать, кормить, иметь на иждивении» (Словарь синонимов русского языка / Под ред. Л. А. Чешко. М., 1975. С. 506).

⁴⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.

⁴⁵ См. ст. 10 ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

полное или основное содержание человека за счет другого лица является одним из условий для установления пенсии по случаю потери кормильца. Но это состояние государством презюмируется и по отношению к другим категориям граждан, поскольку уже давно принято считать, что возраст, болезнь, утрата профессиональной трудоспособности лишает человека способности к самообеспечению, по этой причине государство берет на себя обязанность по содержанию человека, а не просто по оказанию ему помощи. Лишенная этого качества, пенсия утрачивает свое главное предназначение – быть источником средств к существованию. Отсюда следует, что рассматриваемый признак – наиболее важный и принципиальный, позволяющий поставить пенсию на высшую ступеньку в системе видов социального обеспечения. Вероятнее всего, его включение в легальное определение пенсии не будет в ближайшее время воспринято законодателем, поскольку им установлен такой уровень пенсионного обеспечения граждан в нашей стране, который, мягко говоря, далеко не соответствует исходным началам пенсионного права. Но в данном вопросе, по нашему мнению, следует исходить из должного, а не существующего положения дел, без какой-либо оглядки на определенные экономические трудности, кстати, порожденные самим же государством. В противном случае государство будет иметь возможность и в дальнейшем уходить от ответственности за неисполнение принятых на себя обязательств по отношению к нуждающимся гражданам, для большинства из которых пенсионный статус ассоциируется не с заслуженным отдыхом, а с нищенским существованием, с безысходностью, вынуждающей стариков, инвалидов искать дополнительные средства к жизни. Пенсионер – это лицо, находящееся на иждивении государства даже при том условии, что им систематически производились отчисления в Пенсионный фонд РФ и что только этими отчислениями формируется страховая и накопительная части его пенсии. Поэтому государство обязано его именно содержать, точно так же, как им определены алиментные обязательства родителей по отношению к несовершеннолетним детям: родители, – как указано в п. 6 ст. 80 Семейного кодекса РФ, – обязаны содержать своих несовершеннолетних детей, а в случае неисполнения этой обязанности (п. 2 этой же статьи СК РФ) соответствующие средства взыскиваются в судебном порядке. Такая аналогия по отношению к понятию пенсии, по нашему мнению, вполне уместна.

Включение в понятие пенсии указания на то, что она является выплатой, имеющей характер содержания, позволяет избежать ненужного дублирования признаков (элементов), это понятие образующих. Так М. Ю. Федорова⁴⁶, солидаризуясь в своей позиции с определением, предложенным А. Д. Зайкиным, наряду с указанием на **социально-алиментарный характер** пенсионных платежей (один самостоятельный признак), характеризует пенсию в качестве **основного источника средств существования** (другой самостоятельный признак). И первый и второй признаки используются авторами для качественной характеристики пенсии как специфического вида платежа и одновременно указывают на цель ее предоставления. Впервые идея алиментарности как свойства социального обеспечения в целом и пенсионного права в частности была предложена В. С. Андреевым⁴⁷ и была встречена научной общественностью по-разному: от полного отрицания⁴⁸ до частичного признания⁴⁹.

⁴⁶ Федорова М. Ю. Указ. соч. С. 37. – Кроме отмеченного, в предложенном определении указывается на то, что пенсия является основным источником средств существования для неработающих пенсионеров. Такое указание противоречит содержанию действующего пенсионного законодательства и отражает его прошлое состояние, когда пенсионный статус устанавливался преимущественно нетрудоспособным лицам, когда пенсия лицам, имеющим на нее право и продолжающим работать, вообще не выплачивалась либо ее размер снижался пропорционально имеющемуся заработку.

⁴⁷ Андреев В. С. Социальное обеспечение в СССР. Курс лекций. С. 22–24. – Несколько ранее на существование алиментных выплат указывал А. Е. Пашерстник (см.: Правовые вопросы вознаграждения за труд рабочих и служащих. М., 1949. С. 141).

⁴⁸ Фогель Я. М. Указ. соч. С. 39–40. – В позиции этого автора усматривается непоследовательность, состоящая в том, что, с одной стороны, он признает безусловную обязанность государства по содержанию нетрудоспособных граждан посредством пенсионного обеспечения, то есть их алиментацию, с другой – полагает, что этот признак является исключительной

На наш взгляд, эта идея весьма плодотворна, поскольку позволяет отграничить пенсию от иных видов денежных обязательств, обособить право социального обеспечения от трудового, административного, гражданского права, обосновать его самостоятельность.

Суть алиментарности состоит в юридической обязанности одного субъекта по содержанию другого (от латинского *alimentum* – содержание, иждивение)⁵⁰. Содержание, в свою очередь, представляет собой «средства, которые даются кому-нибудь для обеспечения существования»⁵¹. В социальном обеспечении речь идет не об индивидуальной (договор пожизненной ренты) или групповой (семейно-правовой) алиментации, а именно социальной, то есть общезначимой, общегосударственной обязанности по содержанию тех членов общества, которые утратили или еще не приобрели способности к самообеспечению. Поэтому если пенсия определяется как социально-алиментарная выплата, то есть в качестве выплаты, предназначенной быть средством к существованию, то нет необходимости в ее понятие дополнительно включать признак, отражающий ее свойство быть средством (в том числе и основным) существования человека.

Из сказанного следует, что предложение о включении в легальное определение пенсии такого признака, как содержание гражданина, особой новизной не отличается, поскольку в науке соответствующая мысль уже давно высказана, проверена временем, нашла своих последователей, а ее результатом является простая замена одного признака (алиментарность) на другой (содержание).

Действительно, предлагая такую замену, мы исходим из того, что она адекватна, в связи с чем стремление большинства ученых закрепить в легальном определении доминирующий, то есть одновременно отражающий и качество, и цель пенсионных представлений, принципиально важный, позволяющий выделить пенсию из числа других платежных обязательств, признак воспроизводится нами лишь в иной формулировке. Но, внося соответствующее предложение, мы, наряду со всеми приведенными выше аргументами, руководствуемся еще одним доводом. Большинство регулятивных юридических норм, в том числе и норм пенсионного права, закрепляющих определенные дефиниции, адресуются не специалистам-правоведам, а лицам, не обладающим специальными юридическими познаниями. Поэтому соответствующие определения должны быть понятны и доступны для рядового пенсионера, клиента социальной службы, инвалида, лица, обратившегося за медицинской помощью или лечением за счет средств фонда обязательного медицинского страхования и т. д. По классификации, предложенной С. Ю. Головиной, понятие пенсии следует отнести к а) абсолютно определенным, т. е. имеющим четко обозначенное юридическое значение, не допускающее возможности его различного толкования, интерпретации; б) определениям реальным, составляющие элементы которых закреплены в таком смысловом значении, которое в той или иной степени уже известно науке, практике, обыденной жизни; в) оно должно конструироваться с учетом правил, выработанных формальной логикой (соразмерности, круга, неотрицательности и ясности)⁵².

Несоблюдение этих правил приводит к появлению в законодательстве определений громоздких и расплывчатых, смысл которых в целом либо их составляющих элементов

принадлежностью семейного законодательства.

⁴⁹ В. Ш. Шайхатдинов полагает, что алиментарность отражает не суть, а цель социального обеспечения. Представляется, что такое возражение есть одновременно и признание позиции В. С. Андреева, ибо алиментарность может в равной мере быть и целью, и средством, и результатом воздействия норм права социального обеспечения, что в своей совокупности и отражает его сущность (*Шайхатдинов В. Ш. Теория социального обеспечения. Саратов, 1982. С. 8*).

⁵⁰ Словарь иностранных слов. М., 1988. С. 26.

⁵¹ *Ожегов С. И.* Указ. соч. С. 645.

⁵² *Головина С. Ю.* Понятийный аппарат трудового права. Екатеринбург, 1997. С. 106–111. См. также: *Ивлев Ю. В.* Логика для юристов. М., 1996. С. 163–167.

достаточно трудно понять и уяснить. Например, действующее законодательство перенасыщено употреблением слова «социальный», но четкого ответа на вопрос о содержании этого понятия мы не найдем ни в одном нормативном акте, даже в Конституции РФ, в ст. 7 которой наше государство провозглашено социальным, то есть его политика «направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», а что следует понимать под «достойной жизнью и свободным развитием» – остается лишь предполагать и искать ответ в источниках, выходящих за пределы правового пространства. В праве социального обеспечения наиболее показательным в этом плане является понимание социального обслуживания как деятельности **«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»**, а к **социальным** службам относятся различные предприятия, учреждения, граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью, «предоставляющие **социальные услуги**» – помощь, оказываемую клиенту **социальной службой**⁵³.

Признать удачным приведенное определение как с лексической точки зрения, так и с позиции требований, предъявляемых к законодательной технике, конечно же, оснований нет; оно явно перегружено термином «социальный» и вынужденно отсылает к другим понятиям. Применительно к понятию пенсии, добавив к слову «социальный» еще и термин «алиментарный», мы получаем такой ее признак, смысл которого вряд ли будет доступен для понимания большинства субъектов права социального обеспечения, в том числе и для работников органов и организаций, осуществляющих пенсионирование⁵⁴. По этой причине мы и предлагаем в легальном определении в качестве квалифицирующего признака пенсии, как своеобразного, уникального вида платежного обязательства, включить указание о том, что она представляет собой именно **денежное содержание** пенсионера, а такое свойство социального обеспечения, как **алиментарность** сохранить в качестве доктринальной категории, используемой в научных и учебных целях. Термин «денежное содержание» не нуждается в специальном уяснении и толковании, он достаточно прост для восприятия и понимания, в том числе и лицом, не обладающим специальными юридическими знаниями.

И еще на одном признаке хотелось бы заострить особое внимание, перед тем как предложить собственную формулировку понятия пенсии. Все элементы пенсионной системы предусмотрены и закреплены правом. Вне права пенсионного обеспечения не существует. Это касается оснований и условий, при наличии которых возникает право на пенсию и уточняется его содержание, размеров пенсий, порядка их исчисления, назначения и выплаты. Собственно, весь процесс пенсионирования представляет собой сугубо юридическую процедуру, в связи с чем указание на право и закон должно быть обязательным элементом легального определения пенсий. Принципиального значения, на наш взгляд, не имеет, как это будет сделано: общей фразой «пенсия – это закрепленная в нормах права ежемесячная денежная выплата», либо законодатель конкретизирует свою позицию по наиболее важным элементам, таким как основания, условия, размеры пенсий. Нам представляется более приемлемым второй вариант, который позволяет избежать включения и перечисления в легальном определении всех оснований и условий пенсионного обеспечения. Они должны находиться вне определяемого объекта, за его рамками. Такой недостаток свойственен определению пенсий по системе государственного пенсионного обеспечения, в результате чего оно достаточно трудно воспринимается. Этого недостатка можно было бы избежать, если

⁵³ Статьи 1, 3 ФЗ от 25 ноября 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».

⁵⁴ Согласно Указу Президента РФ от 27 сентября 2000 г. № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» (Российская газета. 2000. 30 сент.) полномочия по назначению и выплате государственных пенсий переданы Пенсионному фонду РФ и его территориальным органам.

бы законодатель, во-первых, отдельной статьей закрепил основания и условия государственного пенсионирования, а, во-вторых, перечень лиц, имеющих право на соответствующие виды пенсий, определил ст. 3 этого закона, которая закрепляет его действие по кругу лиц. В самом же определении достаточно лишь ограничиться указанием на то, что основания, условия, размеры пенсий и порядок их исчисления определяются законом («настоящим Законом»), что позволит сделать соответствующее понятие более компактным, лаконичным.

На основании изложенного и подводя итог всему сказанному выше, мы предлагаем дать следующее определение пенсии: **«Пенсия – это ежемесячная денежная выплата, предоставляемая нуждающемуся гражданину с целью его содержания по основаниям, на условиях, в размерах и порядке, предусмотренных (настоящим) законом».**

В заключение рассмотрения вопроса о понятии пенсии хотелось бы обратить внимание на следующее обстоятельство. Мы считаем, что в законодательстве должно быть закреплено единое, общее и универсальное понятие пенсии как отправной категории всей пенсионной системы России, но нормотворческими органами избран иной подход к решению этого важнейшего вопроса. Суть этого подхода состоит в том, что в законодательстве закреплено не одно, а два определения пенсий, основа различий которых закладывается способом формирования средств на пенсионное обеспечение. Если таковыми средствами являются страховые отчисления, то пенсия именуется трудовой и ее целью является компенсация заработной платы или иного дохода гражданина. Если же в основе пенсионного обеспечения лежит бюджетное финансирование, то соответствующая государственная денежная выплата предоставляется не только с целью компенсации заработка (дохода) гражданина (без указания на его государственно-правовую принадлежность), но и для предоставления ему средств к существованию⁵⁵. Отсюда следует, что государство снимает с себя ответственность за реализацию своей обязанности по обеспечению граждан, которые своим трудом принимали участие в решении общезначимых задач только по той причине, что они не отнесены им же к категории лиц, имеющих право на государственную пенсию. К такой категории отнесены работники науки, здравоохранения, образования, представители творческих профессий, работники предприятий, учреждений и организаций, труд которых оплачивается за счет средств федерального бюджета и др. Это свидетельствует одновременно о политике применения двойных стандартов в пенсионном обеспечении даже по отношению к тем гражданам, которые выполняли своим трудом общегосударственные задачи, с той лишь разницей, что одни из них работали в статусе служащих, а другие к этому статусу государством причислены не были. Будущее закладывается настоящим, в связи с чем каждый человек, стремящийся к достойному обеспечению своего существования в будущем и приобретет статус пенсионера, должен своим трудом создать соответствующие предпосылки. Такой подход к пенсионному обеспечению сложился исторически и социально оправдан. Но если в основу качественного состояния обеспечения пенсионера будет положен лишь формальный признак отнесения того или иного вида трудовой деятельности к государственно значимой и только он будет давать право на получение государственных пенсий, то из этого может следовать лишь один вывод – государство не заинтересовано в достойной компенсации трудового вклада лиц, не отнесенных им к категории служащих, и в какой-то степени снимает с себя ответственность за уровень их пенсионного обеспечения.

Поэтому мы считаем, что принятие двух, а возможно, и большего числа законов, в каждом из которых будет закреплено понятие пенсии, свойственное исключительно обеспече-

⁵⁵ Обращает на себя внимание, что при буквальном прочтении понятия государственной пенсии следует, что соответствующим субъективным правом обладают лишь граждане России, хотя ст. 3 этого же Закона наделяет им также иностранцев и лиц без гражданства. Таким образом, между нормой-дефиницией и нормой, определяющей действие закона по кругу лиц, сложилась коллизия, которой можно было бы избежать, если бы в легальном определении пенсии вместо слова «гражданин» был употреблен термин «лицо», как это имеет место в Федеральном законе о трудовых пенсиях.

нию определенной категории лиц, определений, которые должны основываться на общих закономерностях пенсионного права, и прежде всего принципах гуманности, социальной справедливости и единства правовой политики, нецелесообразно. С этой целью и должно быть сформулировано единое общее определение пенсии, закрепляющее единый «масштаб мер», а конкретные условия, с учетом заложенных в нем признаков, позволят отразить различные обстоятельства и таким образом дифференцировать правовое положение пенсионеров различных категорий.

Классификация пенсий

Любая классификация преследует прежде всего цель более детального и углубленного анализа исследуемого объекта. Характеризуя теоретико-познавательное и практическое значение классификации пенсий, Я. М. Фогель совершенно верно считает, что она позволяет выявить как наиболее типичные, сходные черты пенсий, так и существенные различия между ними, и на этой основе показать цели и функции пенсионного обеспечения и рассмотреть перспективы его совершенствования⁵⁶. Классификация правовых явлений целиком и полностью основывается на действующем законодательстве, если та или иная категория правом не опосредована, то и нечего классифицировать, но на этой основе, конечно же, можно делать определенные прогнозы.

Пенсионная система России подвержена постоянным изменениям, в ней меняется многое: и условия, с которыми закон связывает возникновение права граждан на пенсию и которые определяют ее размер, правила исчисления пенсий, запреты и разрешения на продолжение работы после назначения пенсии и т. д. Но как бы то ни было, законодательство о пенсиях всегда базировалось на каких-то исходных и одновременно ставших традиционными для него позициях, в связи с чем в нем закреплялись следующие виды пенсий: пенсии по возрасту (старости), за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца. Стало быть, законодательство прошлого и настоящего времени за основу выделения перечисленных видов пенсий брало один и тот же критерий. Таковым, по мнению Я. М. Фогеля, является нетрудоспособность гражданина, более того, она (нетрудоспособность) должна выступать и выступает в качестве общего и определяющего основания для любой пенсии независимо от ее вида или «отнесения ее к той или иной пенсионной подсистеме»⁵⁷. Исходя из этого, указанный автор не разделяет высказанного В. А. Ачарканом и поддержанного многими учеными мнения о том, что «пенсионное обеспечение – это такое сложное явление, которое нельзя охватить одной классификацией или классификацией по одному признаку»⁵⁸. Прежде чем высказать свое отношение к изложенным выше позициям, хотелось бы уточнить точку зрения Я. М. Фогеля, поскольку она была высказана им без так называемой «поправки на время». На этапе социализма, как известно, существовала всеобщая обязательность труда и даже трудовая повинность. Поэтому труд был, по существу, единственным способом самообеспечения граждан и главным мерилом отношения государства к человеку. Разумеется, рациональное зерно в таком подходе имелось, но его не следовало абсолютизировать. В тех случаях, когда гражданин по признаваемым государством уважительным причинам утрачивал способность к труду, и, следовательно, средства к существованию, оно наделяло его правом на тот или иной вид социального обеспечения, в том числе и правом на пенсию. Но и в те годы обеспечению подлежали определенные категории трудоспособных лиц. Например, право на пенсию по случаю потери кормильца имели «один из родителей или супруг, независимо от возраста и *трудоспособности*, если он занят уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками кормильца, не достигшими 8 лет, и не работает» (п. «в» ст. 28 Закона от 14 июля 1956 г.⁵⁹), и, напротив, обеспечению не подлежали инвалиды III группы – члены колхозов (ст. 10 Закона от 15 июля 1964 г.).

⁵⁶ Фогель Я. М. Указ. соч. С. 59.

⁵⁷ Фогель Я. М. Указ. соч. С. 61.

⁵⁸ Ачаркан В. А. Указ. соч. 1967. С. 72.

⁵⁹ Закон СССР «О государственных пенсиях» от 14 июля 1956 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

Конечно, эти примеры являются отступлением от общего правила, но, тем не менее, они свидетельствуют, что даже государство «всеобщей занятости», в котором безработица была побеждена окончательно (ч. II ст. 118 Конституции СССР 1936 г.), брало на себя обязанность по содержанию не только нетрудоспособных, но и лиц, которые в принципе могли себя обеспечить. Следовательно, нетрудоспособность была ведущим, определяющим, но не единственным основанием права гражданина на пенсию⁶⁰. Нетрудоспособность, тем более в наше время, следует рассматривать как одну из определяющих причин и одновременно в качестве составного элемента более емкого понятия – **нуждаемость** человека. Нуждаемость – это такое, прежде всего материальное, положение человека, которое ставит под угрозу его физиологическое и социальное существование и которое он самостоятельно без посторонней поддержки преодолеть не в состоянии. Если учесть, что социальное обеспечение в России является преимущественно государственным, то соответствующая посторонняя помощь нуждающимся гражданам должна предоставляться государством за счет средств соответствующих бюджетов либо за счет страховых отчислений, распределение которых также осуществляется под его непосредственным контролем.

Но нуждаемость может вызываться различными причинами: в одних случаях, таких как болезнь, инвалидность, возраст, одиночество, сиротство и т. д., они признаются уважительными, в связи с чем государство возлагает на себя обязанность по оказанию помощи или содержанию гражданина, в других – они таковыми не признаются, например в случае простого нежелания лица работать и зарабатывать самостоятельно средства к существованию, хотя он не имеет к тому препятствий. Следовательно, сам по себе факт нуждаемости (при социализме – преимущественно нетрудоспособности) предопределяет возникновение встречной обязанности государства по отношению к соответствующему гражданину в общем, в целом, а ее причины дифференцируют правовую политику государства, видоизменяя, уточняя и детализируя ее. Состояние здоровья человека, как уже отмечалось, служит основанием для назначения ему пенсии по инвалидности, а причины инвалидности, в свою очередь, как следствие, предопределяют характер и уровень пенсионного обеспечения (трудовая или социальная пенсия, пенсия, назначаемая в связи с трудовым увечьем или в связи с пребыванием на фронте и т. д.).

Сказанное и исторический ход развития пенсионного права дает нам основание утверждать, что нуждаемость (в позиции Я. М. Фогеля – нетрудоспособность) явилась прежде всего тем фактором, который обусловил обособление права социального обеспечения России, выделение, отпочкование отрасли права социальной алиментации из совокупности иных общественных отношений, составлявших ранее предмет правового регулирования гражданского, трудового, административного права. Таким образом, нуждаемость – это прежде всего основание для межотраслевой дифференциации юридических норм. Далее, нуждаемость, как свойство статуса субъекта социально-обеспечительных правоотношений, служит средством не внутривидовой (классификация пенсий), а внутриотраслевой дифференциации системы социального обеспечения, градируя ее на такие виды, как пенсии, пособия, компенсации, льготы, социальное обслуживание, медицинская помощь и лечение в пределах программ обязательного медицинского страхования. Основанием же внутривидовой классификации пенсий на виды служит не сама нуждаемость, а ее причины, степень, характер. Не случайно поэтому Я. М. Фогель, указав на нетрудоспособность как на основной и ведущий классификационный критерий пенсий, в дальнейшем был вынужден констатиро-

⁶⁰ В связи с этим представляются вполне приемлемыми и для настоящего времени аргументы В. С. Андреева, которые им были высказаны в отношении позиции В. А. Ачаркана по нетрудоспособности как одно из признаков исчисления пенсии. Автор достаточно убедительно на основе анализа действующего законодательства показал, что даже на этапе социализма нетрудоспособность не была всеобщим и обязательным элементом пенсионного права и субъективного права на пенсию (Андреев В. С. Социальное обеспечение в СССР. Правовые вопросы. С. 127).

вать существование и других оснований, и особой роли не играет, какой значимостью они обладают.

Поэтому мы полагаем, что рассматривать подход Я. М. Фогеля к вопросу об основаниях классификации пенсий как исключающий правильность постановки этого же вопроса В. А. Ачарканом не следует. Они, по нашему мнению, дополняют друг друга и позволяют получить более полное представление о сущности правовой политики государства в этой области. Эти авторы приходят фактически к одному и тому же положению, но только с разных сторон: первый идет от единства основания классификации к их многообразию, а второй, напротив, при характеристике их множества не выпускает из виду стержневого начала пенсионного обеспечения – нуждаемости граждан, имеющей различные истоки. Поэтому ни один из авторов, рассматривающих основания классификации пенсий, не возьмет на себя смелости отрицать то, что на протяжении всей истории развития пенсионного права в основе деления пенсий на виды, каким бы оно преобразованиям ни подвергалось, лежал факт нуждаемости человека, обусловленной его возрастом, инвалидностью, потерей профессиональной трудоспособности (пенсии за выслугу лет) и потерей кормильца. Такая позиция законодателя – лишнее и наиболее убедительное подтверждение итогов имеющей место на страницах юридической печати дискуссии. Других, более стабильных оснований для разделения пенсий на виды законодательство пока еще выработать не сумело, о чем достаточно наглядно свидетельствует современная практика негосударственного пенсионирования, которая, как известно, не связана предписаниями закона о видах пенсий, но тем не менее, также основывается на классификации пенсий по тому же критерию.

Стало быть, единственно стабильным, традиционно устойчивым для пенсионной системы России является основание, связанное с признанием человека нуждающимся в связи с такими фактическими жизненными обстоятельствами, которые закон признает необходимыми и достаточными для установления пенсий. В юриспруденции они именуется юридическими фактами, с которыми связывается право на пенсию. Они были всегда и продолжают сохраняться. По этому основанию все пенсии традиционно делятся на четыре вида: пенсии по возрасту, пенсии за выслугу лет, пенсии по инвалидности и пенсии по случаю потери кормильца. Таким образом, первым, ведущим и традиционно стабильным основанием классификации пенсий на определенные виды являются конкретные жизненные обстоятельства, которые в утратившем силу пенсионном законодательстве именовались «основания для пенсионного обеспечения» (ст. 2 Закона от 20 ноября 1990 г.). Собственно, на этой основе строилась, как, впрочем, и продолжает строиться, вся нормативно-правовая политика по вопросу о классификации пенсий. Ни один другой критерий, который использует законодатель для дифференциации пенсий, не обходится без предварительного их деления по основанию предоставления. Поэтому, какими бы в дальнейшем классификационными критериями не руководствовался законодатель при установлении видов пенсий, в конечном счете любая классификация завершается закреплением права на пенсию по указанному основанию. Поэтому все иные основания деления пенсий на виды – это классификаторы подвижные, назначение которых в целом состоит в модификации основных видов пенсионного обеспечения граждан России⁶¹.

Вторым, уступающим по своей стабильности и значимости основанием для их классификации является, по нашему мнению, факт и характер участия потенциального пенсионера в общественно полезной деятельности, к которой по своим последствиям приравнивается и социально значимое поведение гражданина (например, воспитание детей, получение про-

⁶¹ Именно по этой причине дальнейшая характеристика отдельных видов пенсий в нашем исследовании строится по традиционной схеме с учетом тех новелл, которые привносятся в эту схему действующим законодательством, дифференцирующим эти виды пенсий по иным основаниям.

фессионального образования, уход за больным членом семьи и т. д.). Это основание зримо или незримо существовало всегда, с тем лишь отличием от первого и ведущего, что на определенных этапах развития пенсионного права оно формально признавалось и доминировало, либо же на законодательном уровне оно не закреплялось прямо и существовало как бы негласно. Например, в царской России длительное время обеспечению пенсиями подлежало лишь служивое сословие, и этот факт учитывался после того, как служащий по причине возраста и состояния здоровья не мог продолжать своей профессиональной деятельности, но, одновременно, работники казенных предприятий стали обеспечиваться пенсиями лишь в конце XIX в. На этапе социализма формально и фактически обеспечению подлежали только трудящиеся, а лица, не занятые общественно полезным трудом, исключались из числа потенциальных пенсионеров. В наши дни законодатель именно на этом основании делит все пенсии на два вида: трудовые и социальные, отдавая предпочтение в условиях пенсионирования (это естественно и социально оправдано) первому из них. Трудовые пенсии делятся им на четыре подвиды, а социальные – на три, так как из их числа исключаются пенсии за выслугу лет.

В целом социальные пенсии в определенном смысле этого слова также зарабатываются, но в одних случаях трудом, а в других, как нами уже говорилось выше, фактом физиологического и социального существования человека в качестве члена сообщества. Кроме того, следует иметь в виду, что и трудовые пенсии в силу их социально-алиментарной природы являются социальными денежными платежами, то есть пенсиями социальными. По этой причине закрепленная действующим законодательством классификация пенсий на трудовые и социальные в определенной степени имеет условный характер. В первом случае через пенсию происходит трансформированная оценка трудового вклада человека в решение общегосударственных задач, в связи с чем они и номинируются трудовыми, а в другом – государство отдает должное человеку за факт его существования, и соответствующая пенсия получила также несколько условное название – социальная.

Рассматриваемые виды пенсий заметно разнятся между собой:

а) по кругу лиц, подлежащих обеспечению. Субъектом права на трудовую пенсию может стать любое лицо, в прошлом выполнявшее определенные трудовые, служебные или иные к ним приравненные обязанности. Субъектный состав лиц, имеющих право на социальную пенсию, ограничен, в связи с чем и количество лиц, получающих этот вид пенсий, значительно уступает количеству лиц, имеющих право и обеспечиваемых трудовыми пенсиями. Правом на социальную пенсию согласно ст. 113 Закона от 20 ноября 1990 г., впервые закрепившего в российском законодательстве этот вид пенсий, обладают только: 1) инвалиды, независимо от причин инвалидности; 2) дети в возрасте до 18 лет, потерявшие одного или обоих родителей, дети умершей одинокой матери, не имеющей права на пенсию по случаю потери кормильца на иных условиях; 3) граждане, достигшие 60- и 65-летнего возраста (соответственно женщины и мужчины), граждане из числа малочисленных народов Севера. По сравнению с утратившим силу Законом от 20 ноября 1990 г. к числу лиц, имеющих право на социальную пенсию, отнесены малочисленные народности Севера России, но это не привело к значительному увеличению общей численности пенсионеров данной категории. Логика законодателя здесь очевидна и проста: большинство граждан нашей страны «зарабатывает на жизнь», в связи с чем, к примеру, инвалидность, компенсируемая в виде и форме социальной пенсии, даже при больших возможностях для получения права на пенсию ниже уровня инвалидности среди трудоспособной части граждан нашего государства. Также следует учитывать, что средняя продолжительность жизни человека не только не превышает общеустановленного пенсионного возраста, но и на два-три года ниже его, поэтому потенциальных социальных пенсионеров, соответственно, всегда будет меньше, чем лиц, которым закон предоставляет право на трудовую пенсию. И наконец, из числа членов семьи

кормильца, имеющих право на социальную пенсию в связи с его смертью, законом названы только его дети. В своей совокупности все это характеризует субъектный состав рассматриваемых видов пенсий не только с количественной стороны, но и с точки зрения его качественной неоднородности. Казалось бы, правом на социальную пенсию формально обладает любой и каждый, а в действительности претендентов на этот статус всегда меньше лиц, реально обладающих правом на пенсию трудовую;

б) по набору (количеству) элементов, образующих состав механизма их правового регулирования. Для всех разновидностей трудовых пенсий характерно то, что право на их получение всегда обусловлено фактом участия гражданина в прошлом в трудовой или иной общественно полезной деятельности. Иными словами, каждое из оснований, порождающих субъективное право, всегда дополняется соответствующим условием – участием в труде. Причем юридическое значение имеет не только факт участия гражданина в трудовой деятельности, но и ее продолжительность, и эти два обстоятельства при установлении права на каждую из разновидностей трудовых пенсий учитываются законодателем по-разному. К примеру, для пенсий по инвалидности от военной травмы, трудового увечья или профессионального заболевания юридически значимым является лишь факт исполнения трудовых или служебных обязанностей, а продолжительность служебно-трудового стажа во внимание не принимается⁶². Ранее это было сделано, прежде всего, в интересах инвалидов, которые в результате воздействия вредных производственных факторов лишаются источника средств к существованию – заработной платы или денежного довольствия по причинам, от них не зависящим.

Иначе эти два обстоятельства, то есть трудовой стаж и его продолжительность, закон учитывает при установлении пенсий по возрасту. Для возникновения права на трудовую пенсию этой разновидности в полном размере установлено, что обращающийся за назначением пенсии гражданин должен иметь стаж установленной продолжительности (25 и 20 лет для мужчин и женщин соответственно). Этот стаж в настоящее время конвертируется в стаж уплаты страховых взносов, в связи с чем сохраняет свое юридическое значение и с принятием новых пенсионных законов. Поэтому продолжительность стажа сверх этой общеустановленной нормы увеличивает размер пенсии, а если его не хватает для назначения полной пенсии, то ее размер уменьшается пропорционально ему. Но трудовая пенсия может быть назначена лишь при соблюдении дополнительного требования к минимальной продолжительности стажа – она должна составлять не менее пяти лет. Если это требование не соблюдено, то у гражданина может возникнуть лишь право на социальную пенсию по возрасту. В целом аналогичным образом условие о трудовом стаже и его продолжительности учитывается и при установлении другого вида трудового стажа – стажа определенной профессиональной деятельности (военная или государственная служба, а в ряде случаев и другие виды деятельности) с более высокими требованиями к его минимальной продолжительности при назначении пенсии лицу, лишенному по объективным причинам возможности «выработать» выслугу лет общеустановленной продолжительности.

Социальная пенсия устанавливается вне какой-либо зависимости от факта участия гражданина в общественно полезной деятельности, субъективное право на нее возникает лишь при наличии одного из трех оснований, по которым она дифференцируется на разновидности: возраст, инвалидность, потеря кормильца. Иных дополнительных условий для права на социальные пенсии закон не предусматривает; в этом отношении они являются в

⁶² Согласно п. 3 ст. 8 Закона о трудовых пенсиях пенсия по инвалидности устанавливалась независимо от причины инвалидности. Мы прокомментируем это нововведение действующего пенсионного законодательства по ходу рассмотрения вопроса о пенсиях по инвалидности в специальном разделе настоящей работы.

определенном смысле **безусловными**, так как право на них базируется исключительно на традиционных, общеустановленных основаниях;

в) по способам нормативно-правового закрепления размеров трудовых и социальных пенсий. Прежде всего, отметим, что способы определения размеров пенсий являются одним из элементов общего механизма их правового регулирования, поэтому они будут охарактеризованы специально. Однако размеры пенсий, правила их исчисления, по нашему мнению, имеют настолько существенное значение как для государства, так и для подлежащих обеспечению лиц, что этот вопрос заслуживает особого анализа и при рассмотрении вопроса о классификации пенсий.

Главное принципиальное отличие трудовых и социальных пенсий под рассматриваемым углом зрения можно сформулировать следующим образом: размеры трудовых пенсий подлежат **исчислению**, а размеры социальных пенсий – **устанавливаются**. Все остальные отличия в этом плане – суть производные от того, как законодатель определился в этом вопросе. Если он избрал способ исчисления пенсий, то для этой цели разрабатывается специальный многоэлементный механизм, основу которого для любой разновидности трудовой пенсии составляют размер заработка (в широком его понимании) и продолжительность трудового стажа. Затем, на этой основе для каждого из видов трудовых пенсий предусматриваются специальные правила, которые, в свою очередь, в дальнейшем дифференцируются по различным параметрам. Особенно заметна такая дифференциация при исчислении пенсий за выслугу лет: практически для каждой категории служащих устанавливаются особые правила исчисления выслуги лет, состав и содержание денежного довольствия, различные пределы максимального размера пенсий и т. д. Достаточно сложный, возможно, даже несколько усложненный порядок предусмотрен для исчисления пенсий по возрасту с учетом индивидуального коэффициента пенсионера и одновременно более простой и доступный для понимания любого потенциального пенсионера способ, согласно которому пенсия и ее размер напрямую ставятся в зависимость от продолжительности стажа и его заработка. Несмотря на то, что со временем произойдет окончательный переход к исчислению трудовых пенсий исключительно из страхового стажа, трудовой стаж и размер заработка гражданина тем не менее не утратят своего юридического значения. Они также будут продолжать оказывать свое влияние на формирование размеров пенсий, но косвенным образом, посредством преломления через стаж уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд РФ в виде части единого социального налога. И если учесть, что каждый из обратившихся за назначением пенсии граждан имеет только ему присущий, индивидуально определенный заработок и трудовой стаж, то, естественно, исчисление трудовых пенсий всегда будет сопряжено с арифметическими операциями по сложению, умножению, делению и вычитанию. В результате исчисление трудовых пенсий – это одновременно и многоэлементный, и многоуровневый процесс как позитивная юридическая процедура, без которой обойтись невозможно.

Всего этого не требуется при установлении размеров социальных пенсий. Правоприменительная процедура здесь сводится лишь к установлению факта достижения гражданином возраста, инвалидности или потери кормильца, и вслед за этим производится назначение пенсии в размере, заранее предопределенном законом. Размер социальных пенсий всегда твердо фиксированный, от каких бы стартовых (исходных) позиций он ни зависел: это может быть и минимальный размер оплаты труда, и твердо фиксированная денежная сумма, какой в настоящее время для большинства социальных выплат является – 450 рублей в месяц, то есть размер базовой части трудовой пенсии по возрасту или инвалидности,⁶³ и прожи-

⁶³ Согласно ст. 114 Закона от 20 ноября 1990 г. этот размер определялся, исходя из минимального размера пенсии по возрасту, а с августа 2000 г. он составил 600 рублей в месяц. См.: ФЗ от 7 августа 2000 г. «О порядке установления стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348.

точный минимум, и размер потребительской корзины и т. д. Далее устанавливается, причем на законодательном уровне, соответствующий эквивалент этой исходной величины в виде процентного отношения к ней.

По изложенным выше причинам лицо, обращающееся за назначением трудовой пенсии, никогда твердо не уверено в размере, в котором она ему будет назначена, а социальный пенсионер об этом размере заранее осведомлен, если он знаком с действующим законодательством. При этом следует также учитывать, что размеры социальных пенсий всегда ниже размеров пенсий трудовых, и это вполне соответствует принципу социальной справедливости – лучшее существование тем, кто прошлым трудом создал соответствующие предпосылки для своего будущего.

При рассмотрении вопроса о классификации пенсий обнаруживается весьма интересная особенность подхода законодателя к его решению. В этой области правового регулирования в силу ее постоянного реформирования происходит своеобразное наложение классификационных критериев, их совмещение, не имеющее аналогов в других сферах действия права. Устойчивым является деление пенсий по основаниям их предоставления, а все иные критерии постоянно изменяются, в результате чего какой-то определенный вид пенсий может быть трансформирован и изменен под воздействием не одного, а совокупности факторов. В результате существовавшее ранее основание деления пенсий на самостоятельные виды и подвиды, не будучи полностью упраздненным, продолжает выполнять функцию классификатора, и одновременно с этим законодательством предусматривается новое основание, под воздействием которого уже отклассифицированный вид пенсии изменяет свое качество.

С такой ситуацией мы сталкиваемся при классификации пенсий по такому основанию, как способ формирования источника средств на их предоставление (в юридической литературе он именуется формой или организационно-правовой формой социального обеспечения⁶⁴). В настоящее время средства на выплату пенсий формируются на основе: а) прямых бюджетных ассигнований; б) взимания с работников, работодателей, индивидуальных предпринимателей, лиц, выполняющих работы по гражданско-правовым договорам подряда, услуг, страховых взносов в Пенсионный фонд РФ; в) индивидуальных платежей добровольного характера в негосударственные пенсионные фонды. Таким образом, действующее законодательство закрепляет три самостоятельных источника средств на выплату пенсий. Исторически первым из них является государственный бюджет, и этот источник может быть охарактеризован как **общественные** средства или средства всего общества, являющиеся собственностью государства. Эти средства распределяются по усмотрению государства и в виде пенсий направляются им в адрес как работавших в прошлом граждан, так и не принимавших личного участия в общественно полезной деятельности лиц. Страховые начала пенсионного обеспечения в России зародились в конце XIX в. и представляют собой средства **обобществленные**; они взимаются с определенных законом категорий лиц за выполнение ими определенного вида деятельности – за факт использования результатов труда, по общему правилу, наемных работников. Эти средства персонифицированы⁶⁵, что не делает их собственностью плательщиков страховых взносов, они (денежные средства) консолидируются и обобществляются на уровне Пенсионного фонда России, который их перераспределяет на пенсионные нужды только застрахованных лиц⁶⁶. Первоначально страховые взносы

⁶⁴ См., напр.: Федорова М. Ю. Указ. соч. С. 21.

⁶⁵ См.: ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» от 1 апреля 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 1401.

⁶⁶ С момента выделения в трудовых пенсиях по возрасту и инвалидности страховой и накопительной частей можно утверждать, что часть пенсии является собственностью пенсионера и фактически может рассматриваться в качестве его наследственной массы. Такой вывод позволяет сделать содержание п. 12 ст. 9 и п. 6 ст. 16 Закона о трудовых пенсиях.

взимались как с работников, так и с работодателей, затем на этапе социалистических преобразований в нашей стране – исключительно с работодателями (на этом этапе был также период, когда государство полностью упразднило институт социального страхования пенсионного обеспечения в 1918–1921 гг.⁶⁷), а в настоящий момент страховые взносы, правда, далеко не в пропорциональных размерах взыскиваются как с работников, так и с работодателей (от 5 до 28 % от начисленной заработной платы⁶⁸). Средства на выплату пенсий из негосударственных пенсионных фондов являются собственностью плательщиков. В отличие от страховых взносов их уплата не является юридической обязанностью плательщика и основывается исключительно на договорных началах, которые не свойственны пенсионному праву в целом⁶⁹.

Таким образом, на основании рассматриваемого классификационного критерия все виды пенсий можно подразделить на пенсии государственные, страховые и негосударственные. Но страховые пенсии могут быть только трудовыми и в какой-то мере государственными, поскольку обязанность по уплате взносов страхователей и застрахованных лиц устанавливается государством, и оно в лице пенсионного фонда и налоговых служб обеспечивает ее надлежащее осуществление⁷⁰. Государственные пенсии также являются трудовыми, но преимущественно, так как за счет средств государственного бюджета выплачиваются и социальные пенсии. Негосударственные пенсии могут быть и трудовыми, и социальными в той мере, в какой сам вкладчик, являющийся одновременно и выгодополучателем, осуществлял пенсионные накопления непосредственно из заработной платы (дохода), выплачиваемой ему по месту работы, службы и т. д.⁷¹ Стало быть, трудовые пенсии, в основе выделения которых лежит факт участия лица в определенном виде общественно полезной деятельности, одновременно являются и государственными, и страховыми, и негосударственными, то есть могут быть обособлены в таком качестве и по другим основаниям. А если принять во внимание, что они также делятся на пенсии по возрасту, за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца, то из всего сказанного явствует, что в законодательстве применяются комбинированные классификационные критерии, позволяющие решать посредством одного и того же вида пенсионирования различные задачи в этой области правового регулирования. Из сказанного следует, что закрепленное в действующем законодательстве деление всех пенсий на два основных вида – государственные и трудовые – является весьма условным делением, во-первых, а во-вторых, что за основу их классификации взят критерий, который не находит своего прямого отражения и формального закрепления. Таким критерием является, прежде всего, факт уплаты работающим гражданином страховых взносов непосредственно из начисленного ему заработка. Поэтому если заработок (доход) гражданина подлежит обложению единым социальным налогом, преимущественную часть которого составляют страховые взносы в Пенсионный фонд РФ, то причитающаяся ему в будущем пенсия относится законодателем к трудовой, а если его пенсионное обеспечение осуществляется не за счет обязательных страховых платежей из его заработка, то его будущая пенсия рассматривается законодателем в качестве государственной. Из этого следует, **что было бы более правильным именовать трудовые пенсии пенсиями страхо-**

⁶⁷ Астрахан Е. И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. С. 30–31.

⁶⁸ См.: ФЗ от 5 февраля 1997 г. «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд РФ...» // СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 710.

⁶⁹ См.: ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» от 7 мая 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2071.

⁷⁰ О государственном характере страховых пенсий свидетельствуют два принципа, на которых в настоящее время основывается обязательное социальное страхование. Это – принцип государственных гарантий защиты застрахованных лиц от социальных страховых рисков и принцип государственного регулирования системы обязательного социального страхования (см. ст. 4 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» от 6 июля 1999 г. // Российская газета. 1999. 21 июня.).

⁷¹ См.: ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» от 7 мая 1998 г. // Российская газета. 1998. 13 мая.

выми, и это их легальное название в большей бы мере соответствовало субъективному праву граждан на пенсию и цели современного реформирования пенсионной системы России. Целью этой реформы, несмотря на различные аргументы ее сторонников, все-таки является освобождение государственного бюджета от значительных расходов на пенсионные выплаты,⁷² и эта цель достаточно последовательно проводится в жизнь. Другая ее цель, о которой принято в официальных кругах говорить больше, – повышение уровня пенсионного обеспечения – вряд ли будет достигнута при жизни нынешнего поколения пенсионеров, наглядным подтверждением чему является средний размер трудовых пенсий, несмотря на предусмотренный механизм конвертации пенсионных прав.

Традиционно в российском пенсионном праве пенсии классифицировались и по кругу субъектов-получателей. В царской России длительное время доминировал сословный подход к пенсионному обеспечению, в связи с чем субъективным правом на пенсию главным образом наделялись чиновники различных гражданских и военных ведомств. На этапе социалистических преобразований в нашей стране (1917–1990 гг.) превалировал классовый подход⁷³. Предпочтение отдавалось трудящимся, которые по характеру и уровню пенсионного обеспечения делились на класс рабочих и служащих, класс трудового крестьянства (члены колхозов) и такую «социальную прослойку», как интеллигенция. Для целей пенсионного обеспечения этих классовых групп населения страны принимались специальные нормативные акты, касающиеся исключительно этих классов, в связи с чем в законодательстве отсутствовал унифицированный правовой акт, устанавливающий общие и единые для всех отправные положения системы пенсионного права.

Классовый подход был упразднен с принятием последнего пенсионного закона СССР от 15 мая 1990 г., и впервые за всю историю пенсионного права России была предпринята попытка закрепить единые начала пенсионного обеспечения всех лиц, проживающих в нашем государстве. Этот подход был воспроизведен в Законе РСФСР от 20 ноября 1990 г., согласно которому юридическая природа пенсий не ставилась в прямую зависимость от классовой или социальной принадлежности гражданина. Безусловно, такая постановка вопроса является прогрессивной и заслуживает высокой оценки, она значительно приближает пенсионное право к его главной цели – быть источником средств к существованию всех нуждающихся лиц, а не только тех, кто на данном историческом отрезке времени более нужен и полезен государству⁷⁴.

Конечно, и в настоящее время пенсии делятся по кругу субъектов, что можно проиллюстрировать на примере любого из основных видов пенсий. С большей степенью наглядности такая дифференциация наблюдается в делении пенсий за выслугу лет. Практически для каждой категории лиц, имеющих право на пенсию этого вида, устанавливаются особые правила, даже в том случае, когда закон формально распространяет действие норм для одних категорий на другие. Так, например, согласно ст. 1 Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2291⁷⁵, пенсионное обеспечение работников органов и учреждений прокуратуры осуществляется применительно к действиям, нормам и порядку, установленным законодательством РФ для лиц, проходивших службу в органах внутренних дел. Но очевидно, что ни о какой идентификации, полном совпадении условий и уровня пенсионного обеспече-

⁷² Вьюницкий В. И. – советник председателя Правления Пенсионного фонда РФ. О пенсионной реформе, пенсиях нынешних и будущих // Независимый библиотечный адвокат. 2002. № 2. С. 3–25.

⁷³ Фогель Я. М. Социальное обслуживание инвалидов. М., 1986. С. 3–17.

⁷⁴ Сказанным мы не ратуем за уравниловку в деле пенсионного обеспечения: тот, кто отдал больше, и должен получить больше в виде пенсии. Но для всех должны быть созданы равные предпосылки, и только в этом случае принцип социальной справедливости найдет свое реальное воплощение в пенсионной системе России.

⁷⁵ Указ Президента РФ «О пенсионном обеспечении работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации и их семей» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 1.

ния этих категорий лиц речи быть не может, поскольку сам характер этих видов службы и ее вознаграждение заметно различаются, что в конечном счете и находит свое отражение в назначенной пенсии по категории «работник прокуратуры» или «служащий МВД». Меньшей степени дифференциации в этом отношении подвержены пенсии по возрасту, хотя состав их получателей также достаточно разнороден. Например, правом на так называемую досрочную пенсию обладают не все, а лишь определенные категории лиц. Ранее, например, это – безработные, депутаты Государственной Думы и Совета Федерации РФ, то есть лица, обладающие специальным пенсионным статусом, а в настоящее время к указанной категории лиц, в силу Закона о трудовых пенсиях, отнесено большое число граждан, которые по Закону от 20 ноября 1990 г. обладали правом на льготную пенсию по возрасту. Полагаем, что в данном случае речь идет не о простой замене термина «льготные» на «досрочные» пенсии. Такой заменой было достигнуто соответствие между используемой в законодательстве терминологией и сущностью соответствующего субъективного права на пенсию по возрасту. Возраст – это определенный срок жизни человека. Поэтому, если пенсия назначается по общеустановленным правилам в связи с достижением определенного законом возраста (срока жизни человека), то, конечно же, соответствующую ее разновидность логичнее именовать досрочной пенсией, так как право на нее возникает ранее общеустановленного срока.

Итак, законодатель на протяжении всей истории развития пенсионного права использовал критерий субъектной дифференциации пенсий, но за основу такой классификации им брались различные социально значимые факторы, причем преимущественно классовый направленности. Законодательство первых лет постсоциалистических преобразований (последний союзный пенсионный закон и Закон РФ от 20 ноября 1990 г.) предприняло попытку отказаться от такого подхода, но, к сожалению, спустя десять лет с момента принятия соответствующих нормативных актов вновь, по существу, к нему возвращается посредством установления, пожалуй, еще большей дифференциации условий пенсионирования по этому признаку, чем это было на этапе социализма. Наилучшим тому подтверждением является уровень пенсионного обеспечения служащих по сравнению с размерами трудовых пенсий по возрасту, система льгот и привилегий пенсионерам первой категории.

Производным от рассмотренного выше критерия классификации пенсий является нормативно-правовой источник, в котором закрепляются виды пенсий для определенных категорий граждан и отражаются специфические подходы к условиям их пенсионирования. Этот критерий может быть назван также дополнительным и вспомогательным по отношению ко всем охарактеризованным выше основаниям деления пенсий. Но тем не менее он имеет место в правовой действительности и постоянно используется государством для характеристики пенсий, отклассифицированных по иным основаниям. Например, на этапе социалистических преобразований в нашей стране законодательство о пенсионном обеспечении состояло из двух относительно самостоятельных блоков нормативных актов: законы и подзаконные правовые источники, закрепляющие правила пенсионного обеспечения рабочих и служащих, и блок правовых актов о пенсионировании членов колхозов. Эти блоки дополнялись специальными нормативными актами о пенсионном обеспечении военнослужащих и служащих МВД, работников науки и др. Этими актами устанавливались особые правила пенсионирования, в связи с чем соответствующие пенсии ими специфировались, что и послужило основанием для их применения в качестве классификационного критерия. Используется этот критерий и в настоящее время, что в конечном счете приводит к формированию особой системы нормативно-правовых актов о пенсионном обеспечении.

Отметим также, что в советское время, наряду с законами о пенсионном обеспечении, закрепляющими отправные положения правовой политики в этой области, постановлениями Совета Министров СССР, принимались специальные положения о порядке назначения

и выплаты пенсий⁷⁶. Они принимались в развитие норм законов и имели большое значение для правопонимания и правоприменения, нередко восполняя пробелы действовавшего законодательства (в узком понимании этого слова, как системы только законов, а не иных правовых источников). Думается, что законодатель настоящего периода мог бы воспользоваться этим опытом, в том числе и для цели проведения единообразной политики в деле пенсионного обеспечения. Для этой же цели можно предложить и другой вариант решения обозначенной проблемы. В последние годы принимается большое число федеральных законов под названием: «Об основах...». По своей юридической силе они не поднимаются выше иных федеральных законов и не являются кодифицированными нормативно-правовыми актами. Но, тем не менее, по своей консолидирующей роли, благодаря закреплению в них основополагающих, исходных, отправных категорий с одновременным отказом законодателя от закрепления в них положений, детальным образом регламентирующих тот или иной вопрос, они в какой-то мере стоят выше иных законов Федерации, оставляя последним «свое поле деятельности». Иные федеральные законы как бы автоматически следуют идеям, заложенным в законах «Об основах...», детализируют их по разным направлениям. Примером такого закона в области социального обеспечения может служить ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 25 ноября 1995 г.⁷⁷, хотя в этой сфере действуют два других федеральных закона: «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»⁷⁸ и Закон, имеющий еще более узкую сферу применения, «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁷⁹. Последние законы, хотя и приняты несколько ранее закона «Об основах...», не меняют существа рассмотрения вопроса в указанной плоскости. Они послужили импульсом к принятию обобщающего нормативного акта и в принципе не должны ему противоречить, в противном случае существование последнего может быть лишено смысла.

На основании изложенного мы считаем целесообразным принятие Федерального закона «Об основах пенсионного обеспечения в Российской Федерации», в котором были бы сосредоточены отправные категории пенсионного права, такие как: понятие и виды пенсий, источники их финансирования, принципы пенсионирования, действие закона во времени и пространстве, по кругу лиц, система и структура органов (организаций) по пенсионному обеспечению, категории лиц, подлежащих пенсионированию, стандарты пенсионного обеспечения, структура пенсионного законодательства, круг отношений, им регулируемых, соотношение пенсионных законов и правовых актов, содержащих нормы пенсионного права и относящихся к иным отраслям и др. Такой закон не является кодифицированным нормативным актом, в связи с чем его нормы могут и не закреплять детальным образом весь спектр отношений по пенсионному обеспечению каждого вида, каждой категории граждан и т. д. В развитие основополагающих идей этого закона должны приниматься иные нормативные акты, в том числе федеральные законы, законы субъектов РФ, что позволит создать более стройную систему пенсионного законодательства, нежели имеющаяся. Как известно, действующее пенсионное законодательство этой идеи не восприняло, что, по нашему мнению, не способствует проведению единой политики в области правового регулирования пенсионных отношений. Кроме того, принятие двух практически не пересекающихся федеральных законов искусственно разрывает единую пенсионную систему на два изолированных

⁷⁶ См.: Положение о порядке назначения и выплаты государственных пенсий от 3 августа 1972 г. // СП СССР. 1972. № 17. Ст. 86; Положение о порядке назначения и выплаты пенсий членам колхозов, утв. Постановлением Совета Министров СССР 17 октября 1964 г. № 859 // В сборнике «Пенсии и пособия членам колхозов» / Сост. В. Н. Михалкевич, Г. С. Шедерова. М., 1985. С. 22–44.

⁷⁷ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

⁷⁸ СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3198.

⁷⁹ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

блока, каждый из которых требует собственного дополнительного юридического инструментария, а это приводит лишь к усложнению всего механизма правового регулирования. И наконец, резкое размежевание уровня и условий пенсионного обеспечения различных категорий граждан, определенных в качестве субъектов права на государственные и на трудовые пенсии, не способствует консолидации общества и воспитанию уважительного отношения к представителям власти как субъектам права на привилегированное положение⁸⁰.

Следует согласиться с А. Д. Зайкиным, считающим, что одним из классификационных критериев деления пенсий на виды является трудовой стаж⁸¹. Отметим специально, что автор говорит именно о трудовом стаже как о самостоятельной правовой категории, а не о факте участия гражданина в общественно полезной деятельности. Конечно, трудовой стаж – это своеобразный слепок трудовой биографии человека. «Трудовая деятельность – это жизнь в труде. Вся трудовая жизнь гражданина, – отмечал Л. Я. Гинзбург, – составляет его трудовой стаж»⁸².

Для целей пенсионного обеспечения значение трудового стажа чрезвычайно велико, хотя оно и несколько снижается в связи с введением в качестве самостоятельного вида стажа уплаты страховых взносов. Прежде всего, трудовой стаж является одним из важнейших условий для возникновения субъективного права на пенсию, а для пенсий за выслугу лет – их основанием; он служит средством дифференциации размеров пенсий, собственно само наименование «трудовые пенсии» – производно от трудового стажа. Но трудовой стаж – это не точная копия «жизни человека в труде». Он может по своей продолжительности превышать время фактического выполнения трудовых обязанностей, например когда тот или иной временной период трудовой деятельности засчитывается в стаж в льготном порядке, и, напротив, быть короче его, что имеет место при исчислении специального трудового стажа, в который включается далеко не любой период работы гражданина, а лишь периоды определенной профессиональной деятельности. Сказанное дает основание считать трудовой стаж самостоятельным классификационным критерием деления пенсий на виды, который учитывается законодателем как в совокупности с фактом участия гражданина в труде, так и отдельно от него. О незыблемости этого постулата пенсионного права свидетельствует и действующее законодательство, которое сохранило его значение в трансформированном виде при установлении трудовых пенсий, а в традиционном понимании – при назначении пенсий государственных.

Но самостоятельное применение этого классификационного критерия имеет место, когда в целях пенсионного обеспечения юридическое значение придается главным образом не факту, а продолжительности трудового стажа. Например, пенсии по возрасту и по инвалидности могут быть назначены при неполном общем трудовом (страховом) стаже при условии, что его продолжительность составляет не менее пяти лет. Эти пенсии являются их относительно самостоятельной разновидностью и могут быть охарактеризованы как неполные пенсии. Далее, большинство пенсий за выслугу лет подразделяются на два подвида: первый из них и основной предусмотрен для лиц, имеющих на момент обращения за пенсией установленную законом продолжительность специального трудового стажа или, иначе, стажа профессиональной деятельности. Такая пенсия назначается, как правило, независимо от возраста гражданина. Вторая разновидность пенсий за выслугу лет предусмотрена для тех слу-

⁸⁰ При формировании концепции реформы пенсионной системы России предполагалось, что такой нормативно-правовой акт будет принят, наряду с Федеральным законом «Об основах обязательного социального страхования» (последний уже вступил в силу с 16 июня 1999 г.). В перспективе планировалось на базе этих и других законов приступить к разработке и принятию Пенсионного кодекса Российской Федерации. См. по этому вопросу: *Воронин Ю.* Каким должен быть новый пенсионный закон // *Хозяйство и право.* 2001. № 9. С. 14–22.

⁸¹ Советское право социального обеспечения / Под ред. А. Д. Зайкина. М., 1982. С. 29.

⁸² *Гинзбург Л. Я.* Трудовой стаж рабочих и служащих. М., 1958. С. 4.

жащих, которые по предусмотренным в законе обстоятельствам (организационно-штатные мероприятия, состояние здоровья) не имели объективной возможности отслужить полное количество лет для назначения пенсии первой разновидности. В этих случаях для возникновения субъективного права на пенсию устанавливаются требования к возрасту и, дополнительно, – к пороговой продолжительности профессиональной деятельности и к продолжительности общего трудового стажа (например, для военнослужащих эти дополнительные требования состоят в следующем: возраст на день увольнения со службы – не менее 45 лет, общий трудовой стаж – 25 и более лет, специальный стаж – не менее 12 лет и шести месяцев). В результате учета стажа профессиональной деятельности (но не самого факта его наличия) и продолжительности общего трудового стажа в законодательстве сформировалась своеобразная разновидность пенсий, которая по своей природе занимает промежуточное положение между пенсиями за выслугу лет и пенсиями по возрасту: с первыми их сближает наличие специального стажа, со вторыми – требования к возрасту, ниже общеустановленного, и к продолжительности общего трудового стажа.

Первостепенное значение трудовой стаж имеет для образования большой разновидности пенсий по возрасту – досрочных пенсий, которые назначаются со снижением требований к возрасту на 5, 10 или 15 лет. Эти пенсии в ближайшем будущем будут выделены в ряд так называемых профессиональных пенсий с тем, чтобы условия труда, отрицательно сказывающиеся на состоянии здоровья человека, компенсировались снижением требований к возрасту за счет средств той организации, в которой протекала его профессиональная деятельность⁸³. Но как бы эти пенсии не были названы в законе (льготные, профессиональные, досрочные из каких бы источников не осуществлялось их финансирование, каким бы нормативным актом они не были закреплены, за основу их выделения из числа других берется продолжительность стажа, что является лишним подтверждением его существования в качестве самостоятельного классификационного критерия.

Длительное время в российском законодательстве существовал институт персональных пенсий, которые устанавливались лицам, имеющим особые заслуги перед обществом и государством. Основанием для их выделения служили заслуги человека в различных областях революционной, государственной, общественной и хозяйственной деятельности, выдающиеся заслуги в области культуры, науки и техники, образования и т. д.⁸⁴ Специальным статусом обладали герои труда и члены их семей⁸⁵. Так, согласно п. 2 Положения «Об обеспечении персональными пенсиями лиц, имеющих исключительные заслуги перед Республикой» от 20 мая 1930 г. «безусловное право на персональные пенсии и пособия» имели:

- «– члены революционных партий, активно боровшихся за власть пролетариата;
- члены Общества политических каторжан...;
- лица, удостоенные за свои героические подвиги или исключительные труды одного или нескольких орденов;
- лица, получившие... звание народного артиста Республики» и т. д.⁸⁶

⁸³ В блоке пенсионных законов предусматривалось также принятие закона «Об обязательных дополнительных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации», предложенного Правительством РФ // СЗ РФ. 1999. № 41. Ст. 4937. – Однако его принятие отложено на неопределенное время, в связи с чем в настоящий момент мы еще не располагаем легальным определением профессиональных пенсий, к числу которых с полным основанием и сейчас можно отнести часть досрочных пенсий по возрасту, а также пенсии за выслугу лет.

⁸⁴ Декрет «О пенсиях лицам, имеющим особые заслуги перед Рабоче-Крестьянской революцией» от 16 июля 1920 г. // СУ РСФСР. 1920. № 66. Ст. 300.

⁸⁵ См.: Постановление ЦНК и СНК СССР от 27 июля 1927 г. «О героях труда» // СЗ СССР. 1927. № 40. Ст. 456; Инструкция «О порядке назначения пенсий героям труда и членам семей умерших и безвестно отсутствующих героев труда» от 10 мая 1928 г., утв. СССР при НКТ СССР // Социальное страхование. М., 1936. С. 172.

⁸⁶ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 мая 1930 г. Там же. С. 174–175.

Впоследствии категория лиц, имеющих права на персональные пенсии по возрасту, инвалидности, а члены их семей – по случаю потери кормильца, была несколько изменена и устанавливалась уровневая дифференциация пенсионеров: а) союзного, б) республиканского и в) местного значения, в соответствии с которой предусматривались различные размеры пенсий, льгот и преимуществ по каждой из этих трех категорий⁸⁷. К сожалению, сложилось так, что со временем персональные пенсии стали по существу прерогативой номенклатурных работников партийно-советского аппарата и на волне демократических преобразований и борьбы с привилегиями были упразднены; место института персональных пенсий заняли нормы ст. 110 Закона от 20 ноября 1990 г., предусматривающие, цитируем ее название, «повышение пенсий». В настоящее время на смену нормам, закрепляющим право граждан на повышение размеров пенсий, пришли нормы Закона от 4 марта 2002 г. «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией».⁸⁸

Однако текст ст. 110 Закона от 20 ноября 1990 г. и последнего нормативного акта дает достаточно наглядное представление о том, что изменилась лишь форма, но не сущность соответствующего основания классификации пенсий и особые заслуги гражданина перед государством, как и ранее, отражаются на качестве его пенсионного обеспечения. Об этом свидетельствует даже простое сопоставление существовавших и действующих нормативно-правовых формулировок: словосочетание «члены Общества политических каторжан» заменено на «лица, пострадавшие от политических репрессий», лица, «удостоенные за свои героические подвиги одного или нескольких орденов», – на «граждан, награжденных орденом Трудовой Славы трех степеней...», «герой труда» – на «Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, Герои Социалистического труда» и т. д. Некоторые категории лиц были исключены из списка персональных пенсионеров и заменены другими, например, вместо народных артистов Республики соответствующим правом были наделены жители блокадного Ленинграда, узники фашистских концлагерей и др. Таким образом, государство не отказалось от учета особых заслуг гражданина, не должно оно от этого отказываться и в будущем, ибо в праве социального обеспечения всегда действовал принцип дифференциации, без которого оно точно так же, как и при отсутствии единообразия (единство – это обратная сторона дифференциации), может войти в противоречие с идеями о социальной справедливости в этой сфере правового регулирования.

Итак, в основу классификации пенсий, согласно действующему законодательству, могут быть положены самые различные критерии. Большинство из них используются традиционно, но трактуются в зависимости от конкретной исторической ситуации по-разному. Одни из них действуют стабильно, и это относится прежде всего к основанию предоставления пенсий, в силу которого все пенсии, независимо от внутрисоциальной и экономической ситуации в стране, делятся на четыре основных вида: по возрасту, по инвалидности, за выслугу лет и в связи с потерей кормильца. Этот критерий – ведущий, он создает предпосылки для классификации пенсий по иным основаниям. На любом этапе развития пенсионного права принимался во внимание и факт участия гражданина в общественно полезной деятельности, но он порождал различные последствия для обеспечиваемых: от полного отказа в праве на пенсию тем, кто не работает, до применения избирательного подхода (вплоть до признания права за теми, кто своим поведением не привнес, так сказать,

⁸⁷ См.: Положение о персональных пенсиях, утв. Советом Министров СССР 14 ноября 1956 г. // СП СССР. 1957. № 2. Ст. 8. – К этой категории в какой-то степени относились и пенсии работникам науки и высших учебных заведений. См. по этому вопросу соответствующие Положения от 21 января 1924 г. // СУ РСФСР. 1924. № 7. Ст. 44 и от 28 сентября 1949 г., утв. Советом Министров СССР // Социальное обеспечение и страхование в СССР. М., 1967. С. 267.

⁸⁸ СЗ РФ. 2002. № 10. Ст. 964.

ничего в общественную «копилку» (социальные пенсии). То же самое можно сказать и о действии иных охарактеризованных выше классификационных критериев.

Все это приводит к большому видовому разнообразию пенсий. Оно (многообразие) «уживается» в рамках единой пенсионной системы, образуя ее многоэлементную, разноуровневую структуру, которая может быть охарактеризована как структурно-системное образование. Это образование подвижно, изменчиво и одновременно достаточно устойчиво, о чем свидетельствует длительная история пенсионного права России. В целях реализации установленных прав граждан на различные виды пенсионного обеспечения законодательство дополняет соответствующую систему специальными элементами вспомогательного характера, в частности правилами о сроках обращения за назначением пенсии, о порядке исчисления ее размера, о порядке выплаты пенсий, системой органов, на которые возлагается обязанность, корреспондирующая субъективному праву гражданина, и рядом других элементов.

Исследование совокупности всех этих элементов будет проведено несколько ниже, а в следующем разделе настоящей работы мы считаем необходимым заострить внимание на месте пенсионного права в системе права социального обеспечения России.

Пенсионное право в системе права социального обеспечения Российской Федерации

Существование пенсионного права, как мы полагаем, – неоспоримый факт, и вряд ли кто возьмет на себя смелость его опровергнуть. Однако в научных исследованиях, в нормативно-правовых источниках, в публицистической литературе, в обыденном обиходе, в различных средствах массовой информации главным образом фигурируют такие термины, как право на пенсию, права пенсионеров и гарантии их осуществления, проблемы совершенствования пенсионной системы, но не пенсионное право, как обособившийся относительно самостоятельный элемент правовой системы России в целом и права социального обеспечения в частности. Конечно, далеко не все, что признано на законодательном уровне, а тем более общепризнанно на уровне обыденного восприятия, является неоспоримым фактом, не считаться с которым нельзя. И напротив, что-то существующее, но идущее вразрез с общепостоявшимся пониманием в настоящем, находит в конечном счете свое признание и воплощение в будущем.

В нормативно-правовой практике, в юридической литературе подобное происходит достаточно часто и не только в периоды радикальных преобразований правовой системы государства. Так, например, длительное время в юридической литературе не признавалось существование трудового права в качестве самостоятельной отрасли права, хотя еще в начале XX в. известный ученый Л. С. Таль⁸⁹ достаточно убедительно доказал специфику отношений по применению наемного труда и необходимость обеспечения механизма его правового регулирования. Лишь с течением времени основателями теории советского трудового права (Н. Г. Александровым, В. С. Андреевым, Л. Я. Гинзбургом, А. Е. Пашерстниковым, Ф. М. Левиантом, О. В. Смирновым и др.) были вскрыты существенные различия между трудовыми, гражданско-правовыми и административно-правовыми отношениями, свидетельствующие о невозможности их регулирования нормами только одной из этих отраслей права, и это нашло свое общетеоретическое признание⁹⁰.

Аналогичным образом решался на страницах юридической печати вопрос о самостоятельности права социального обеспечения, существование которого до сих пор ставится под сомнение, хотя по этому поводу достаточно меткое замечание было высказано сомневающимся В. Н. Скобелкиным. Он отметил следующее: «Некоторые авторы до сих пор включают в число смежных отношения по государственному социальному страхованию... Но тогда надо доказать, что сформировавшаяся отрасль законодательства, регулирующего пособия и пенсии, не является отраслью права, как принято считать. Однако весьма сомнительно, что такая попытка увенчается успехом»⁹¹. Казалось бы, на общем фоне неопределенности, когда еще не является общепризнанным выделение права социального обеспечения в качестве самостоятельной отрасли права, когда его нормы рассредоточены в источниках, иных самостоятельных отраслей права России, ставить еще и вопрос о выделении пенсионного права было бы недостаточно логичным. Оно – составная часть, пусть даже ведущая составная права социального обеспечения, но если не признано целое, то, естественно, рассуждать о самостоятельности существования его части достаточно трудно.

Тем не менее непреложным был и остается факт существования в правовой системе России достаточно большой по объему и обособившейся общности юридических норм,

⁸⁹ Таль Л. С. Трудовые договоры. Цивилистическое исследование. Ч. I. Общие учения. Ярославль, 1913.

⁹⁰ Алексеев С. Е. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 101–123.

⁹¹ Скобелкин В. Н. Трудовые правоотношения. М., 1999. С. 73.

предназначенных исключительно для регламентации общественных отношений по пенсионному обеспечению: налицо специфический субъект этих отношений – пенсионер, характерен его статус, состоящий преимущественно из прав, минимизирующий количество обязанностей и фактически исключающий его юридическую ответственность, своеобразна юридическая связь пенсионер – орган (организация), назначающий и осуществляющий выплату пенсий и т. д. Парадоксальность ситуации состоит в том, что все это никем не отрицается, но одновременно мало кем, за исключением некоторых специалистов в теории права социального обеспечения, признается. Точнее, даже соответствующий вопрос вообще не ставится и не решается его судьба с точки зрения определения места, которое занимает пенсионное право в системе права государства, где каждый его четвертый гражданин которого является пенсионером, а вопросы жизнеобеспечения этой категории граждан возведены в ранг общенациональной проблемы.

Поэтому, по нашему мнению, вопрос о существовании или, напротив, об отрицании существования пенсионного права не вносится «в повестку дня» в силу очевидности ответа на него; с теоретических позиций суть проблемы сводится к тому, в каком качестве этот феномен существует и какое место в системно-структурном строении права России он занимает. В конечном счете решает вопрос «быть или не быть» тот или иной общности юридических норм суммативным или самостоятельным структурно-правовым образованием законодательная политика, которая, конечно же, не может не учитывать сложившихся реалий. В связи с этим следует заметить, что в нормативно-правовой практике, особенно последнего времени, достаточно наглядно прослеживается тенденция формального и постепенного обособления механизма правового регулирования пенсионного обеспечения, которое имело место и ранее, но не было столь очевидным. Если на предшествующем современному этапу нормы о пенсионном обеспечении рассредоточивались между трудовым (пенсии рабочим и служащим), колхозным (пенсии членам колхозов), административным (пенсии военнослужащим и другим категориям лиц, осуществляющим общегосударственные функции) правом, то с началом 90-х годов ушедшего столетия законодатель, напротив, предпринимает попытки к их сосредоточению в обобщенных нормативных актах, в которых закрепляются единые подходы к решению вопросов пенсионирования в нашей стране. Даже принятие двух законов «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении...» принципиально не меняет подхода законодателя к решению этого вопроса, а, напротив, его подтверждает. Фактически сохраняет свое действие, хоть и в измененном виде, Закон от 20 ноября 1990 г., а вновь принятые законы развивают его положения, дифференцируя пенсионное обеспечение не в рамках уже существующего внутриотраслевого деления права России, а поднимаясь над ним, возводя статус пенсионера в ранг особой правовой категории⁹². Таким образом, и в теории, и в нормативно-правовой практике речь не идет о признании или об отрицании пенсионного права, суть вопроса состоит в том, какое место оно занимает в праве социального обеспечения и вообще в системе права России.

Следует отметить, что еще в 1971 г. В. С. Андреев обратил внимание на то, что нормы, закрепляющие пенсионные отношения, – «слишком многочисленны и многообразны, в связи с чем они подразделяются по общим признакам на несколько институтов»⁹³. Позднее он уточнил свою позицию и высказал весьма плодотворную мысль о том, что пенсионное

⁹² Идея единения, то есть построения пенсионной системы на общих принципиальных позициях, достаточно обстоятельно изложена Я. М. Фогелем, который на основе анализа советского пенсионного законодательства уже в то время обнаружил тенденцию сближения механизма правового регулирования пенсий различных видов, предоставляемых различным категориям граждан, в связи с чем отметил, что это обстоятельство «является важным моментом, определившим дальнейшее развитие пенсионного обеспечения в направлении сближения норм и условий назначения и выплаты пенсий, а следовательно, и всех подсистем пенсионного обеспечения» (Фогель Я. Н. Право на пенсию и его гарантии. С. 36–37).

⁹³ Андреев В. С. Социальное обеспечение в СССР (Правовые вопросы). С. 27.

право – это более мощное, чем институт, структурное образование в праве социального обеспечения, позволяющее отнести его к категории такого элемента, как подотрасль⁹⁴. К сожалению, эта идея, хотя и нашла поддержку среди ученых, не была ими развита в дальнейших исследованиях, а фактически лишь воспроизведена в работах его последователей⁹⁵.

Эта позиция разделяется далеко не всеми учеными, но, как ни странно, никем не опровергается, в связи с чем многие авторы придерживаются традиционного подхода к характеристике внутривидового построения системы права социального обеспечения, выделяя в ней отдельные юридические нормы, субинституты, институты, относят пенсионное право к числу его институтов⁹⁶ или общности институтов⁹⁷.

Следует отметить, что и в общей теории права вопрос о существовании подотраслей как своеобразных структурных элементов правовой системы нельзя отнести к числу однозначно решенных и обстоятельно проанализированных. Одно из первых упоминаний о них содержится в статье В. М. Чхиквадзе и Ц. Я. Ямпольской⁹⁸. Несколько позднее С. С. Алексеевым эта идея была сформулирована следующим образом: «Однако, – отметил он, – этой триадой (норма, институт, отрасль) не исчерпывается сложное строение права. Указанные звенья характеризуют лишь главные вехи правовой системы. Кроме норм, институтов, отраслей, которые являются необходимыми элементами правовой системы и поэтому обязательно следуют один за другим, есть и такие, не всегда необходимые правовые образования, как субинституты и подотрасли»⁹⁹. О подотраслях, как группах правовых институтов, содержится упоминание в работе С. В. Полениной и А. Б. Венгерова¹⁰⁰. Нетрудно заметить, что, как и в теории права социального обеспечения, перечисленные выше известные ученые ограничиваются фактически лишь констатацией факта существования подотраслей права, а в работах ряда теоретиков права этот вопрос вообще не затрагивается¹⁰¹. И тем не менее даже это последнее обстоятельство можно расценивать в качестве негласной поддержки сторонников точки зрения о наличии в системе права такой его структурно обособленной единицы, как подотрасль.

Мы полагаем, что пенсионное право может быть с полным основанием отнесено к подотрасли права социального обеспечения не только по своим объемным (количественным) показателям, но и в силу качественной (содержательной) характеристики. Подотрасль

⁹⁴ Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР. М., 1980. С. 40.

⁹⁵ Советское право социального обеспечения / Под ред. А. Д. Зайкина. С. 53. – Фактически констатацией этого факта ограничился М. Л. Захаров. Он отметил следующее: «Иногда в отрасли права формируется и структурно складывается достаточно широкая, наиболее цельная по своему содержанию совокупность неразрывно связанных между собой правовых институтов, именуемая подотраслью. Такой наиболее значимой и обширной по объему правового материала подотраслью в советском праве социального обеспечения является пенсионное право». (Советское пенсионное право / Под ред. М. Л. Захарова. М., 1974. С. 10–11). О пенсионном праве содержится упоминание в практическом пособии «Расчет пенсий» / Под ред. В. Соловченко и З. Шебановой. М., 1998. С. 9. – У нас создалось впечатление, что названные авторы особо не вдавались в смысл и содержание этого юридического понятия, вероятно, по той причине, что ставили перед собой иную цель – дать характеристику ст. 7 Закона от 20 ноября 1990 г. в ее новой редакции.

⁹⁶ См., напр.: Право социального обеспечения / Под ред. К. Н. Гусова. М., 1999. С. 21; в учебном пособии под ред. Е. Е. Мачульской говорится не о существовании единого института «пенсионное право», а об институтах пенсий по старости, инвалидности и т. д. Из такой позиции трудно понять отношение автора к существованию пенсионного права в качестве какого-то определенного элемента права социального обеспечения (Указ. соч. С. 27), Л. Я. Гинзбург. Трудовой стаж рабочих и служащих. М., 1958. С. 37–86.

⁹⁷ Гуцин И. В. Советское право социального обеспечения (вопросы теории). М., 1982. С. 76–87. – Однако позицию этого автора трудно признать последовательной, ибо он относит пенсионное право к общности институтов и одновременно считает возможным рассматривать это право в качестве подотрасли права социального обеспечения.

⁹⁸ Чхиквадзе В. М., Ямпольская Ц. Я. О системе советского права // Советское государство и право. 1967. № 9. С. 36–37.

⁹⁹ Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 23.

¹⁰⁰ Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. С. 31; Венгеров А. Б. Теория государства и права. Учебник. М., 1999. С. 385.

¹⁰¹ См., напр.: Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 270–308.

права – это такое его структурное образование, которое расположено между отраслью и ее институтами, в связи с чем она должна обладать свойствами, поднимающими ее выше правовых институтов и одновременно не позволяющими ей подняться до отраслевого уровня. Отсюда следует, что в пенсионном праве необходимо выделить признаки, которые, с одной стороны, выделяют его из числа других институтов права социального обеспечения, а с другой – удерживают его в рамках этой отрасли, не позволяют пенсионному праву «дорасти» до качественного правового образования, именуемого самостоятельной правовой отраслью. С этих позиций обратимся к тем постулатам, которые используются в общей теории права и в отраслевых науках для обоснования вывода о самостоятельности той или иной общности юридических норм и признания ее в качестве самостоятельной структурной единицы правовой системы.

Как уже отмечалось выше, формирование структуры права является прерогативой законодателя, но его воля не безгранична, она обусловлена объективной реальностью. Любое искусственное правообразование, созданное исключительно на основе субъективного усмотрения нормотворца, рано или поздно будет отторгнуто жизнью.

В качестве объективной основы существования ассоциированной общности юридических норм выступает предмет правового регулирования, то есть специфическая, обладающая определенным качеством область, группа, срез или часть общественных отношений, находящаяся под воздействием правовой системы государства. Применительно к отрасли права Д. А. Керимов отметил следующее: «Об отрасли права мы можем говорить там, и постольку, где и поскольку особый вид общественных отношений характеризуется такими особенностями, которые предполагают существование своеобразной, цельной формы правового регулирования...»¹⁰². Иначе говоря, если есть предмет правового регулирования, то есть и предмет для постановки вопроса о самостоятельности той или иной общности юридических норм и основания для позитивного ответа на него, а отсутствие предмета делает соответствующие рассуждения беспочвенными либо, во всяком случае, преждевременными. Отводя предмету правового регулирования роль главного системообразующего фактора, С. С. Алексеев отмечает, что «своеобразный, качественно особый вид общественных отношений, требующий правового регулирования при помощи специфического метода и механизма регулирования, – вот главный системообразующий фактор, который определяет формирование компактной общности юридических норм»¹⁰³.

С этих позиций обратимся к анализу ведущего системообразующего фактора – к предмету правового регулирования пенсионного права – пенсионным отношениям. Но прежде чем дать им качественную характеристику, позволяющую считать их специфической однородной общностью общественных отношений (только такая общность может считаться самостоятельным предметом правового регулирования), необходимо, на наш взгляд, определиться и в объемных (количественных) показателях, которые дают основание считать, что эти отношения значительнее отношений, регулируемых иными институтами права социального обеспечения, и одновременно находятся «в рамках» последних, являются их составной частью. Интересно отметить, что именно это обстоятельство по каким-то причинам не обсуждается в литературе, хотя если автор признает существование, наряду с отраслью права и ее институтами, подотрасли, то он, прежде всего, должен дать ответ на вопрос: по каким чисто внешним параметрам, границам институт права отличается от подотрасли. Иными словами, он должен высказать свое отношение к достаточно, казалось бы, очевидному факту: подотрасль права – это структурное образование более высокого уровня, нежели правовой институт, постольку, поскольку юридические нормы, ею объединяемые, регули-

¹⁰² См., напр.: Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 298.

¹⁰³ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 48.

руют более широкий круг общественных отношений, чем институт, и по этой причине подотрасль занимает промежуточное положение между отраслью и правовым институтом. Очевидно, что такой констатацией вопрос не будет решен, ибо стало общепризнанным, что отраслью права регулируется **область** общественных отношений, а ее институтом – **группа** этих же отношений.

В связи с этим и возникает необходимость определения объема (круга) тех общественных отношений, которые являются предметом правового регулирования подотрасли *пенсионное право*: является ли таковым простая сумма «групп» общественных отношений, составляющих предмет регулирования нескольких институтов права социального обеспечения, либо это такая общность отношений, которая по своим качествам поднимается выше простого суммативного образования. Для ответа на этот вопрос обратимся к содержанию действующего пенсионного законодательства.

Большинство отношений, включенных в сферу права социального обеспечения, ставятся в прямую или косвенную зависимость от факта признания гражданина субъектом пенсионного права, то есть пенсионером. С одной стороны, эта зависимость порождена, с другой – в какой-то мере обусловлена пенсионным статусом человека. Эта связь не абсолютная и неизбежная, характерная в целом для отрасли права социального обеспечения, но она – преобладающая, и примеров тому достаточно. Возьмем для сравнения любой из институтов права социального обеспечения, регламентирующих определенную, качественно однородную **группу** общественных отношений, даже исключив из этой общности институт льгот, который «работает» в основной массе своих норм на отношения по обеспечению пенсионеров.

Отношения по обеспечению пособиями и компенсациями в любом случае связаны и одновременно обособляются от отношений по обеспечению пенсионеров, отношения по социальному обслуживанию возникли и продолжают служить интересам преимущественно для лиц, признанных пенсионерами, медицинская помощь – в той степени, в которой она предоставляется за счет средств обязательного медицинского страхования, также во многом предназначается для пенсионеров, которым она оказывается либо на льготных условиях, либо вообще бесплатно.

Иными словами, во всех отношениях, регулируемых правом социального обеспечения, так или иначе присутствует специальный субъект – пенсионер, которому, как правило, отдается предпочтение перед другими физическими лицами. Следовательно, пенсионные отношения входят составной частью во все иные социально-обеспечительные отношения либо, во всяком случае, большинство из них и определяют содержание последних, то есть объем и характер прав и обязанностей субъектов других институтов этой отрасли. Стало быть, законодатель как бы «растворяет» статус пенсионера в других социально-обеспечительных отношениях, придавая им специфичность, причем в одних отношениях этот статус превалирует над статусом других субъектов (например, стационарное обслуживание в учреждениях социального обслуживания населения), в других – он занимает лишь определенное место, но всегда особенное. Без пенсионных отношений по этой причине и мы берем на себя смелость это сказать, многие социально-обеспечительные отношения, факт их существования может оказаться не столь значительным, чтобы делать их самостоятельным объектом правового воздействия.

Кроме того, нужно иметь в виду, что пенсионные отношения выходят за рамки отрасли права социального обеспечения, оказывая правоформирующее воздействие на статус физических лиц в иных сферах правового регулирования: гражданского, налогового, семейного, жилищного, трудового, уголовно-исполнительного и др. Даже по этой причине пенсионное право не может быть поставлено в один ряд с другими правовыми институтами и даже с их простым суммативным образованием, предметом регулирования которых являются опреде-

ленные, меньшие или большие по объему группы общественных отношений, выделяющиеся из числа других сугубо объемными (количественными) характеристиками, к чему, собственно, сводятся аргументы авторов, выделяющих в структуре права такой его элемент, как подотрасль.

Но в то же время достаточно очевидно, что предмет воздействия пенсионного права имеет достаточно четко очерченные границы – это отношения по денежному содержанию лиц, не способных к самообеспечению в силу возраста, состояния здоровья (инвалидность), профессиональной непригодности или утраты кормильца. Таким образом, мы имеем дело, с одной стороны, с общественными отношениями, составляющими часть отношений, регулируемых нормами права социального обеспечения, причем с такими, которые оказывают доминирующее влияние на формирование иных структурных элементов этой правовой отрасли, с другой – с отношениями четко определенными и своеобразными, что делает их предметом самостоятельного правового воздействия. В этом, по нашему мнению, и состоит феномен предмета пенсионного права, который не может быть охарактеризован исключительно с точки зрения его объемных (область, группа общественных отношений) характеристик.

Пенсионные отношения являются одновременно качественно однородной **областью** общественных отношений, могущих претендовать на роль предмета самостоятельной отрасли права, пока еще удерживаемых в рамках предмета регулирования права социального обеспечения, и **группой** отношений, входящих в состав отношений по социальному обеспечению, являющихся наиболее обширной частью последних. Вместе с тем они представляют собой самый значительный и весомый **пласт (слой)** социально-обеспечительных отношений в целом, оказывая влияние на содержание статутных прав нуждающихся граждан при обеспечении их пособиями, компенсациями, социальной помощью в учреждениях социального обслуживания, при наделении их льготами. Они «входят» составной частью в иные виды социально-обеспечительных отношений, но не растворяются в них, обособляя пенсионера как субъекта-получателя в качестве субъекта иных видов предоставлений. Это обстоятельство накладывает соответствующий отпечаток на содержание иных, не пенсионных отношений, поскольку наряду с другими физическими лицами в них присутствует специальный субъект-пенсионер.

Таким образом, пенсионные отношения, как самостоятельный объект правового воздействия, на наш взгляд, – это не только обособленная часть (группа) социально-обеспечительных отношений и не простая их общность, это – **стержневые** отношения социально-обеспечительного характера, служащие основанием для выделения пенсионного права и его характеристики в качестве подотрасли права социального обеспечения. Это – отношения градивованные, в связи с чем и юридические нормы, входящие в состав пенсионного права, по своей значимости и по принадлежности к тому или иному ряду регулируемых ими пенсионных отношений делятся на институты и субинституты с выделением в их составе так называемых генеральных институтов¹⁰⁴, чем, собственно, подотрасль и должна отличаться от простой суммативной общности правовых институтов. К числу генеральных институтов пенсионного права следует отнести институт пенсий по возрасту, за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца. Этим качеством могут быть наделены общности юридических норм о пенсионном обеспечении на принципах государственного

¹⁰⁴ С. С. Алексеев следующим образом охарактеризовал генеральный институт – «это комплекс норм, которые закрепляют общую юридическую конструкцию в преломленном виде (по сферам), выраженную в дифференцированных институтах. По своей природе генеральные институты родственны общеакрепительным: их роль состоит в том, чтобы выразить юридически единое, которое свойственно отдельным ветвям дифференцированного правового регулирования» (Алексеев С. С. Указ. соч. С. 147).

социального страхования и принципах обеспечения за счет бюджетных ассигнований¹⁰⁵ и др. В первом случае образование генеральных институтов обусловлено основаниями пенсионного обеспечения, а во втором – необходимостью дифференциации этого обеспечения организационно-правовой формой, в которой и через которую оно осуществляется.

Характеризуя пенсионные отношения в качестве предмета правового регулирования, нельзя обойти вниманием вопрос об их субъектном составе, что также является свидетельством специфики этих отношений. Вообще субъектами социально-обеспечительных отношений выступают органы (организации), на которые возлагается обязанность по оказанию помощи или по содержанию другого субъекта – гражданина (физическое лицо). Причем «номенклатура» органов или организаций в зависимости от конкретной политики государства может изменяться (органы социального обеспечения, социальной защиты, пенсионного фонда и его представительств на местах), тогда как субъект-получатель пенсий всегда неизменен – это лицо, достигшее установленного возраста, признанное инвалидом, потерявшее кормильца или утратившее профессиональную трудоспособность в связи с выполнением определенных обязанностей по службе. Иной компановки субъектного состава пенсионное право не имело никогда ранее и не имеет сейчас. Пенсионные отношения не могут возникнуть между двумя физическими лицами, хотя один гражданин может взять на свое содержание, в том числе и денежное, другого. Эти отношения не возникают и между двумя юридическими лицами, а существующие правовые связи по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд – это не непосредственно пенсионные отношения, а отношения по организации их финансирования. Никогда законодательство о пенсиях не признавало в качестве субъекта-получателя пенсий юридических лиц. Это первое, на что хотелось бы обратить внимание при характеристике субъектного состава пенсионных отношений – это всегда отношения органа (организации) и гражданина, именуемого пенсионером. Однако многие другие общественные отношения имеют аналогичный субъектный состав, в том числе и все иные отношения по социальному обеспечению, аналогичный в том смысле, что одной стороной в них выступают юридические лица, а другой – лица физические, в связи с чем, если мы ограничимся такой констатацией, всю специфику пенсионных отношений через их субъектный состав отразить будет трудно.

Пенсионные отношения, как уже было выявлено несколько ранее, являются составной частью социально-обеспечительных отношений и одновременно их наиболее мощным пластом. Но если мы признаем это, то, как следствие, должны признать, что пенсионер обладает тем общим специфицирующим качеством, которое свойственно и другим субъектам социально-обеспечительных отношений, и в рамках этого общего свойства чем-то выделяется и обособляется. По нашему мнению, таким общим свойством любого гражданина как объекта социально-обеспечительных отношений является признаваемый государством факт **его нуждаемости в содержании и помощи** за счет общественных или обобществленных средств, когда он считается находящимся в трудной жизненной ситуации и полностью или частично лишается возможности к самообеспечению. Нуждаемость можно охарактеризовать как состояние человека, в котором все или часть его естественных и социальных потребностей не могут быть удовлетворены им самостоятельно. Но в зависимости от характера, степени, причин нуждаемости право социального обеспечения дифференцирует правовое положение физических лиц, наделяя их статусом пенсионера, клиента социальных служб, получателя пособий, инвалида, малоимущей семьи и т. д.

¹⁰⁵ Гуцин И. В. Указ. соч. С. 85. – Следует отметить, что этот ученый не выделяет генеральных институтов по основанию пенсионирования, хотя факт дифференцированного подхода законодателя к решению этого вопроса достаточно очевиден. Общая цель – предоставление гражданам денежного содержания в виде пенсий – приводит к формированию различных правовых механизмов в зависимости от основания, с которым закон связывает право граждан на тот или иной вид пенсионного обеспечения.

Нуждаемость может быть **постоянной** (необратимой) в силу возраста или состояния здоровья, **длительной** (нуждаемость детей, утративших кормильца, до достижения ими 18-летнего возраста), **краткосрочной** (временная нетрудоспособность как основание для назначения пособия); она может быть **предсказуемой**, например обусловленной естественными физиологическими процессами в организме человека (его взросление или старение), и **непредвиденной**, вызванной чрезвычайными, экстраординарными обстоятельствами, **абсолютной**, при которой человек полностью лишается возможности к самообслуживанию и самосодержанию, и **относительной** (частичной), когда у него имеются определенные возможности и средства, но, по мнению государства, этих средств недостаточно для нормального, естественного существования, нуждаемость **индивидуально определенного** субъекта и субъекта **коллективного**. Нуждаемость порождается различными естественно-биологического свойствами организма человека, техногенными и социальными факторами, способными создавать для субъектов равноценные по своим отрицательным последствиям ситуации, которые, однако, учитываются в законодательстве по-разному (сопоставим размеры страховых и социальных пенсий по возрасту).

Любое из перечисленных выше состояний или проявление нуждаемости порождает для субъектов социально-обеспечительных отношений различные последствия, которые проявляются главным образом в их статутных правомочиях. В силу этого они могут претендовать либо на установление пенсий, либо на социальные услуги, предоставление льгот и т. д. Иными словами, в связи с изложенными выше обстоятельствами право дифференцирует свой подход к характеру, уровню и форме обеспечения: в одних случаях государство берет на себя обязанность лишь по оказанию **помощи** нуждающемуся субъекту в денежной или натуральной форме, в других – оно возлагает на себя бремя обязанности по его **содержанию**, то есть предоставлению гражданину, оказавшемуся в трудной жизненной ситуации, средств, необходимых и достаточных для нормального естественно-физиологического и социального существования¹⁰⁶. Но и обязанность по содержанию нуждающихся граждан реализуется различными способами. Государство предоставляет либо денежное, либо натуральное содержание нуждающимся в нем гражданам.

Пенсионное обеспечение – это всегда денежное содержание нуждающихся граждан, и таковым качеством оно отличается от всех иных видов социального обеспечения, в связи с чем **субъект пенсионного права – пенсионер – это лицо, находящееся на денежном содержании государства**¹⁰⁷. Содержанием, предоставляемым в натуральной форме, является социальное обслуживание. Это – второй из двух видов содержания нуждающихся граждан, и они разнятся не только формой социальных предоставлений. Суть этого отличия состоит в том, что денежные средства в виде пенсии предоставляются в «свободное распоряжение» гражданину и он по своему усмотрению удовлетворяет социальную или естественно-физиологическую потребность, которую сочтет нужной. При социальном обслуживании также удовлетворяются жизненно важные потребности человека в жилище, одежде, пище, досуге, но по номенклатуре, определяемой не усмотрением нуждающегося лица, а в рамках разработанных программ, рекомендаций, исходящих от органов государства.

Таким образом, специфика пенсионера как субъекта социально-обеспечительных отношений состоит в том, что им является нуждающееся лицо, находящееся на денежном

¹⁰⁶ При этом следует иметь в виду, что государство никогда не брало на себя обязанности по полнообъемному удовлетворению всех и любых потребностей нуждающихся граждан. Именно здесь усматривается различное понимание слова «обеспечение», в том числе и «социальное», с позиций обыденного, а также семантического его происхождения и социального обеспечения, как правовой категории.

¹⁰⁷ Денежное содержание нуждающихся застрахованных по системе обязательного пенсионного страхования также является государственным, поскольку, во-первых, государство возлагает обязанность по уплате страховых взносов и осуществляет соответствующий контроль через систему налоговых органов, а, во-вторых, Пенсионный фонд РФ, которым осуществляется аккумулирование и распределение средств на пенсионное обеспечение, – также орган государственной.

содержании государства, которое в рамках предоставленных ему средств содержит себя по собственному усмотрению. В тех случаях, когда пенсионер утрачивает способность к само-содержанию за счет средств, выделенных ему в виде пенсии, он становится клиентом социальных служб. Все иные субъекты социально-обеспечительных отношений получают за счет общественных средств лишь помощь в денежной или натуральной форме в виде пособий, компенсаций жильем, одеждой, продуктами питания, медицинским обслуживанием и т. п.

При рассмотрении вопроса об особенностях пенсионных отношений и их субъекта характеризуется предмет правового регулирования как ведущий системообразующий фактор, позволяющий выделить эти отношения из числа других социально-обеспечительных отношений и отстоять мнение об относительной самостоятельности пенсионного права в качестве подотрасли, а не рядового института права социального обеспечения.

Пенсионные отношения – **однородны**, поскольку все возникающие связи между их субъектами подчинены единой цели, и одновременно они весьма **многообразны**, о чем свидетельствует хотя бы изложенная в предыдущем разделе классификация пенсий. А если к разнообразию материальных отношений добавить их обязательный атрибут – отношения процедурные¹⁰⁸, представляющие собой отношения по поводу порядка реализации права на пенсию, то это многообразие становится более очевидным. Таким многообразием общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования, не обладает ни один другой институт права социального обеспечения. Полагаем, что это обстоятельство также следует иметь в виду при качественной характеристике предмета пенсионного права, ибо известно, что количество перерастает в новое качество либо является одним из побудителей к такому преобразованию.

Но пенсионные отношения – это объект правового воздействия, а не сам механизм этого воздействия. Механизм правового регулирования также свидетельствует о специфике юридических норм, сгруппированных в определенную общность, и позволяет судить о том, насколько эта общность обладает спецификой, позволяющей считать ее относительно самостоятельным структурно-правовым образованием. Однако прежде чем перейти к характеристике этого механизма, следует определиться в том, какие еще факторы, не входящие в состав сугубо правового инструментария, влияют на формирование и обособление той или иной общности юридических норм.

Решающее значение в этом вопросе имеет, по нашему мнению, заинтересованность государства и его соответствующая нормативно-правовая политика. Общественные отношения могут существовать вне правового пространства и до тех пор, пока они не окажутся в поле зрения государства, они функционируют на основе иных, не правовых норм. К таким отношениям можно отнести фактические брачные отношения (см. главу II Семейного кодекса РФ), отношения по пользованию жилыми помещениями, отношения простого товарищества, возникающие между субъектами, не наделенными правом на заключение соответствующего договора. Причем интересно отметить, что нередко такие отношения по своим признакам не отличаются от тех отношений, которые уже стали объектом правового воздействия.

Таких примеров практика правового регулирования социально-обеспечительных отношений знает немало. В нашем государстве всегда были граждане, не принимавшие участия в урегулированной и признаваемой им общественно полезной деятельности. Это не только те граждане, которых в настоящее время принято именовать лицами без определенного места жительства, это и женщины, посвятившие себя исключительно интересам семьи и воспита-

¹⁰⁸ См. по этому вопросу монографическое исследование В. К. Субботенко «Процедурные правоотношения в социальном обеспечении» (Томск, 1980), в котором впервые в отечественной юридической литературе были вскрыты сущность, предназначение и многообразие этих отношений.

нию детей, это беженцы и вынужденные переселенцы, это, пусть даже в недавнем прошлом, тунеядцы, с которыми государство даже вело борьбу, а также некооперированные владельцы хозяйств, живущие на собственные доходы, лица, не могущие найти работу по специальности в месте постоянного проживания, даже инвалиды III группы, если они были колхозниками. Многие из них фактически являлись, но юридически не были признаны субъектами социально-обеспечительных отношений, ибо состояние нуждаемости этих людей как специфический признак этих отношений было достаточно очевидным. Стало быть, с отношениями нуждаемости, урегулированными правом социального обеспечения, параллельно существовали аналогичные отношения нуждаемости, на которые государство не реагировало позитивно. Лишь с течением времени, когда наше государство в Конституции РФ признало себя правовым и социальным, оно «проявило интерес» к этой категории лиц и выработало специальный правовой механизм оказания им помощи. В результате пенсионное право было дополнено институтом социальных пенсий, а институт трудового стажа был существенным образом изменен и расширен за счет включения в понятие общественно полезной деятельности периодов ухода за малолетними детьми, проживания одного из супругов за границей, а для супругов военнослужащих – проживания в местности, где отсутствует возможность трудоустройства, появился институт пособий по безработице и т. д. Таким образом, существовали отношения нуждаемости, более того, государство располагало уже готовым механизмом правового воздействия на аналогичные отношения, но по политическим, идеологическим, экономическим и иным причинам не превращало эти отношения в предмет правового регулирования. Поэтому существующие в реальной жизни фактические взаимосвязи людей, иначе – общественные отношения, становятся предметом правового регулирования только в том случае, если в этом будет заинтересовано государство. Эти отношения при наличии государственного интереса создают предпосылки к формированию соответствующего правового инструментария, конструированию его составляющих элементов либо к приспособлению к ним уже имеющегося в арсенале государства набора (комплекта) правовых средств. Следовательно, импульс и решающее значение в обособлении определенной общности юридических норм имеет «объективно обусловленный интерес государства в самостоятельном регулировании данного комплекса общественных отношений»¹⁰⁹, а затем на этой основе с учетом специфики подлежащих урегулированию общественных отношений разрабатывается либо приспособляется к ним определенный комплекс средств юридического воздействия.

С этих позиций мы позволим себе не согласиться с мнением С. С. Алексеева, который, обоснованно доказывая примат предмета над методом правового регулирования¹¹⁰, признает за последним качество классификационного основания для отраслевого деления права, но с определенными уточнениями, что методы используются как второочередные основания классификации¹¹¹ и что их нельзя сводить только к совокупности приемов воздействия на поведение субъектов, а следует рассматривать как:

¹⁰⁹ На это обстоятельство давно обращено внимание в юридической литературе (см.: *Делебо Л. И.* О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956. № 8. С. 91), и поддерживается современными исследователями проблемы системности в праве. Так, Л. Б. Тиунова считает, что появление новых отраслей происходит в результате объективной дифференциации общественных отношений, государственно-правовой ее оценки, а также степени развитости соответствующего комплекса правовых норм (см.: *Тиунова Л. Б.* Системные связи правовой действительности: методология и теория. СПб., 1991. С. 95). С. С. Алексеев считает государственную власть центральным звеном в комплексе системообразующих факторов (см.: *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 46).

¹¹⁰ В связи с этим он отмечает, что «своеобразный, качественно особый вид общественных отношений, требующий правового регулирования при помощи специфического метода и механизма регулирования, – вот главный системообразующий фактор, который определяет формирование компактной общности юридических норм» (там же. С. 48).

¹¹¹ *Алексеев С. С.* Общие теоретические проблемы системы советского права. С. 10–11.

а) единый способ юридического воздействия... выражающийся в статусе субъектов правоотношений;

б) юридический инструментарий, определяющий формы и способы возникновения прав и обязанностей, способ защиты, процедурно-процессуальные формы и т. д.;

в) правовые принципы, характеризующие содержание отрасли права;

г) отрасль законодательства, в которой заглавную роль играет определенный кодифицированный акт¹¹².

Несмотря на то, что все эти элементы правовой надстройки, именуемой С. С. Алексеевым «юридическим режимом», имеют важное значение для уяснения сущности права, они в своей совокупности и каждый в отдельности в плоскости рассматриваемого вопроса могут быть охарактеризованы как следствие, а не причина (основание) обособления определенной общности юридических норм. И законодательство, и правовые принципы, и метод правового регулирования (в узком смысле этого слова), и другой юридический инструментарий приспосабливаются не ко всей совокупности существующих отношений, а к их определенной области, группе, части и таким образом способствуют функционированию и развитию этих отношений в направлении, отвечающем государственным интересам. Следовательно, обусловленная спецификой тех или иных отношений воля законодателя первична; она определяет структуру нормативных актов для урегулирования соответствующих отношений, а в них, в свою очередь, находят свое закрепление правовые принципы, наиболее приемлемый способ воздействия на поведение субъектов и другой юридический инструментарий. В связи с этим мы солидаризуемся с мнением ученых, которые исключают метод правового регулирования из числа системообразующих факторов¹¹³ и рассматривают его в качестве характеристики правового положения субъектов правоотношений¹¹⁴.

Но тем не менее все указанные С. С. Алексеевым элементы юридического режима имеют важное значение для определения «самобытности» определенной общности юридических норм, в том числе и норм пенсионного права, которая, по мнению Д. А. Керимова, должна характеризоваться устойчивостью и автономностью функционирования¹¹⁵.

Устойчивость системы нормативно-правовых предписаний означает, что она занимает свою нишу в правовой системе государства, независимо от его внутренней и внешней политики, от его политического режима, господствующей в обществе идеологии, в том числе религиозной, и в целом от характера тех отношений, которые складываются на конкретном историческом этапе развития общества. Автономность функционирования предполагает такое свойство системы, при котором она, будучи «включенной» в систему более высокого порядка, в состоянии реализовать возложенные на нее задачи даже в том случае, если в функционировании иных элементов этой более общей системы имеют место различного рода приостановки, неритмичность и даже прекращение их существования. Иными словами, качество и состояние иных элементов общей правовой системы может отражаться на содержании определенного блока нормативно-правовых актов, может оказывать на него прямое или косвенное влияние, но не предрешает его судьбы. Пенсионное законодательство существовало, существует и будет существовать обособленно постольку, поскольку в нашем госу-

¹¹² Проблемы теории государства и права. Учебник / Под ред. С. С. Алексеева. М., 1987. С. 208–209.

¹¹³ См., напр.: *Сорокин В. Д.* Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976. С. 115–118; *Тиунова Л. Б.* Указ. соч. С. 93–94.

¹¹⁴ *Мешкова О. Е.* Трудовое право в системе отраслей российского права. Дис... канд. юрид. наук. Омск, 1999. С. 20.

¹¹⁵ *Керимов Д. А.* Указ. соч. С. 296. – Разумеется, автономность функционирования и устойчивость системных образований имеют относительный характер, более того, постоянное совершенствование, то есть внесение изменений в правовые системы, и обеспечивает требуемую устойчивость и относительную их автономность. Без соответствующих «поправок» право не будет соответствовать своему предназначению – быть регулятором существующих в реальной жизни взаимоотношений его субъектов.

дарстве всегда были, есть и будут нуждающиеся граждане (дети, пожилые люди, инвалиды), которых оно обязано содержать для обеспечения собственного существования. С этих позиций следует посмотреть на пенсионное право и пенсионное законодательство, ибо последнее, и в этом отношении мы полностью разделяем мнение С. С. Алексеева, входит составной частью в понятие «юридический режим», специфицирующий определенную общность правовых норм. Пенсионное законодательство, пожалуй, имеет более глубокую историю, чем иные блоки законодательства о социальном обеспечении, и сам по себе этот факт свидетельствует об устойчивости пенсионной системы – признаке, обособляющем эту правовую общность от иных. Законодательство о пенсиях представляет собой, как и пенсионные отношения, наиболее объемный пласт в системе нормативно-правовых актов о социальном обеспечении и занимает в ней доминирующее положение. Оно обширно и многообразно, и одной из его особенностей является то, что законом, как ведущим нормативно-правовым актом, регулируются наиболее важные, принципиальные положения о пенсионном обеспечении, а основную «нагрузку» берут на себя подзаконные акты органов исполнительной власти. К примеру, из 134 статей Закона от 20 ноября 1990 г. более 20 статей имели отсылочный характер и наделяли достаточно широкими полномочиями Правительство России, которое, в свою очередь, делегировало их другим инстанциям. Значительными полномочиями федеральные органы исполнительной власти наделены и действующим пенсионным законодательством. Так, в силу п. 3 ст. 1 Закона о государственном пенсионном обеспечении Правительство уполномочено определять **порядок** реализации прав на пенсию и устанавливать условия назначения пенсий отдельным категориям граждан, что (последнее) всегда относилось к исключительной компетенции органов законодательных. А если учесть, что сфера социального обеспечения в силу п. «ж» ст. 72 Конституции отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, то в настоящее время в результате активной нормотворческой деятельности субъектов Федерации, муниципальных органов, конкретных организаций – работодателей пенсионное законодательство представляет собой значительный массив нормативно-правовых актов, функционирующих изолированно от иных источников права социального обеспечения.

Таким образом, длительная история существования и развития пенсионного законодательства свидетельствует, с одной стороны, о постоянной, то есть непреходящей государственной заинтересованности в урегулировании пенсионных отношений, а объем нормативно-правовой базы – с другой, о большем интересе государства в упорядочивании этих отношений по сравнению с иными социально-обеспечительными отношениями. Стало быть, постоянно повышенный интерес государства к вопросам пенсионного обеспечения привел к обособлению специальной группы нормативно-правовых актов, которая, хотя и не имеет в своем арсенале ни Основ, ни кодекса, является одним из важнейших свидетельств автономности пенсионного права как относительно самостоятельной общности юридических норм. Такому положению дел способствует также отсутствие какого-либо сводного нормативно-правового акта о социальном обеспечении, о необходимости и целесообразности принятия которого речь идет уже давно, но который, на наш взгляд, не может быть принят в силу причин, изложенных нами в другом исследовании¹¹⁶. Наличие или отсутствие кодифицированного нормативного акта – это далеко не всегда тот индикатор, по которому с неизбежностью можно судить о структурной самостоятельности определенной общности юридических норм, тем более когда они отвечают требованиям устойчивости и автономности функционирования¹¹⁷.

¹¹⁶ Аракчеев В. С. Теоретические и практические вопросы общей части права социального обеспечения. Томск, 2001. С. 42–48.

¹¹⁷ Например, с принятием Земельного кодекса РФ земля и соответствующие общественные отношения стали полноценным объектом гражданского оборота, который, как известно, регламентируется нормами гражданского права. Следова-

Пенсионное право располагает собственным юридическим инструментарием, не свойственным иным структурно-правовым образованиям в сфере социального обеспечения. Прежде всего, этот инструментарий по набору комплектующих его элементов значительно богаче и разнообразнее, чем у иных институтов права социального обеспечения. Объясняется это большим многообразием видов и подвидов пенсионного обеспечения, различными организационно-правовыми формами, в которых (через которые) оно осуществляется, политикой государства по отношению к уровню содержания различных категорий своих граждан, что в совокупности свидетельствует об отсутствии единого его подхода к регулированию пенсионных отношений. В результате один и тот же вид пенсий устанавливается на различных для граждан условиях, применительно к каждому из оснований в отдельности, под одно из условий или под их совокупность разрабатывается специальный правовой механизм, состоящий из различных элементов, что и приводит к разнообразию соответствующего юридического инструментария от простого до достаточно сложного. Например, для возникновения права на социальную пенсию субъекту, претендующему на ее назначение (установление), требуется лишь доказать факт достижения установленного пенсионного возраста. Для трудовых пенсий, как известно, кроме этого требуется наличие специального трудового или страхового стажа. В связи с этим законодательство устанавливает специальные правила исчисления стажа и представления доказательств его продолжительности, правила перевода трудового стажа в стаж страховой, особые правила определения страховой и накопительной частей пенсий, а их базовый размер устанавливается в твердой сумме, как и у пенсий социальных.

Не менее сложным является механизм правового регулирования государственного пенсионного обеспечения, так как этой группой пенсионных отношений охватывается специфический субъектный состав получателей пенсий, который формируется до вступления в пенсионные отношения. Это – государственные федеральные служащие, военнослужащие, лица, пострадавшие в результате радиационных и техногенных катастроф, лица, которые в силу закона признаются нетрудоспособными. Для пенсионного обеспечения граждан каждой из этих категорий предусматривается особый механизм, который, наряду с общим федеральным законом о пенсионном обеспечении, детализируется в специальных нормативных актах, что естественно приводит к увеличению элементов, составляющих соответствующий юридический инструментарий. Процесс пенсионирования весьма формализован, поэтому для всех видов пенсий, независимо от оснований их предоставления и организационно-правовых форм, в которых осуществляется обеспечение, предусмотрены определенные общие процедурные формы реализации права на пенсию: претендент на пенсию обязан обосновать (доказать) свои притязания в сроки, установленные законодательством, а орган обязан, в свою очередь, не позднее чем через 10 дней с момента поступления заявления решить вопрос о назначении пенсии или об отказе в ее назначении с указанием причин отказа и порядка его обжалования¹¹⁸. В случае возникновения спора между органом по назначению пенсий и заинтересованным лицом на смену процедурной форме приходит форма процессуального урегулирования по правилам административного производства или судебного разбирательства. К этим правилам следует добавить еще достаточно сложные правила перерасчетов пенсий, располагающие собственным инструментарием в зависимости от оснований

тельно, с принятием этого кодекса еще более обострилась дискуссия о существовании земельного права в качестве самостоятельной правовой отрасли. См. по этому вопросу, напр.: *Болтанова Е. С.* 1) *Земельное право. Курс лекций.* М., 2002. С. 3–25; 2) *Договор купли-продажи недвижимости.* Томск, 2002. С. 5–46.

¹¹⁸ «Правила обращения за пенсией, назначения пенсии, перерасчета размера пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с Федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», утвержденные Постановлением Минтруда РФ и Пенсионного фонда РФ от 27 февраля 2002 г. // *Российская газета.* 2002. 5 июня.

перерасчета, правила индексации пенсий, «перевода» одного вида в другой и многое другое. Все это вместе взятое, представляет собой достаточно сложный и разветвленный арсенал средств правового регулирования пенсионного обеспечения, каким по своему содержанию не располагают иные институты права социального обеспечения.

Таким образом, этот юридический инструментарий, хотя по ряду элементов, его образующих, и совпадает с приемами воздействия права на поведение участников социально-обеспечительных отношений в целом, обладает спецификой, не свойственной институтам соответствующей правовой отрасли. Эта специфика, собственно, уже охарактеризована и в концентрированном виде закрепляется в статусе лица, признаваемого пенсионером. Для признания того или иного гражданина пенсионером требуется больший и более сложный набор специфических правовых средств, и это естественно, по сравнению с тем комплектом средств, которые необходимы лицу для получения пособий, компенсаций, льгот, услуг как клиенту учреждений социального обслуживания. Кроме того, и это следует отметить особо, статус пенсионера влияет на формирование не только прав граждан на иные виды социального обеспечения, но и оказывает свое воздействие на конструкцию правового положения личности в иных сферах и областях правового регулирования, на что уже было обращено внимание. Следовательно, используемый пенсионным правом инструментарий ставит соответствующую общность правовых норм выше норм, группируемых в иные институты права социального обеспечения, и является еще одним аргументом в пользу признания первого подотраслью, а не рядовым институтом последнего.

Предмет правового регулирования, непреходящая заинтересованность государства в решении вопросов пенсионного обеспечения, большой массив нормативно-правовых актов и наличие собственного юридического инструментария – все это факторы и признаки, свидетельствующие о самобытности пенсионного права и одновременно являющиеся **центробежными** силами, не только поднимающими его над другими институтами права социального обеспечения, но и способными обеспечить решение задачи по его выделению в качестве самостоятельной правовой отрасли. Однако этого не происходит, следовательно, существуют и **центростремительные** силы, которые удерживают эту специфическую общность юридических норм в рамках отрасли права социального обеспечения. На наш взгляд, такими центростремительными силами являются принципы права социального обеспечения и его метод, которые входят в состав соответствующего юридического инструментария.

Пенсионное право, как, впрочем, и право социального обеспечения в целом, основывается на одной общей идее – оказать помощь, содействие либо взять на содержание нуждающихся граждан за счет общественных и обобществленных средств. Содержание и помощь посредством пенсионирования оказываются только в денежной форме, что находит свое прямое закрепление в действующем законодательстве¹¹⁹. Отсюда следует, что основной идеей пенсионного права является оказание финансовой поддержки или денежное содержание. Финансовая поддержка оказывается в виде социальной пенсии, трудовой пенсии по случаю потери кормильца, ибо их размеры в два, три, а то и большее количество раз ниже прожиточного минимума, который служит «точкой отсчета» при определении уровня жизнеустройства граждан в нашем государстве. Денежным содержанием с полным основанием можно считать пенсионное обеспечение государственных служащих, судей судов Российской Федерации и др.

Эта общая идея пенсионного права может одновременно рассматриваться как его цель и основное функциональное предназначение. Однако, как известно, одна и та же цель может

¹¹⁹ См. ст. 2 ФЗ РФ от 17 декабря 2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», в котором закреплён ряд пенсий, являющихся денежной формой содержания, и пенсий, представляющих собой денежную помощь (социальные пенсии) нуждающимся гражданам.

достигаться различными способами, а к решению одной и той же задачи можно подойти по-разному. Это и имеет место при формировании юридического инструментария пенсионного права и находит свое проявление в его принципах. Пенсионное право, как составная часть права социального обеспечения, должно следовать общей идее оказания помощи и содержания нуждающихся граждан. Но оно решает эту задачу присущим ему инструментарием. По этой причине конкретные принципиальные подходы государства к обеспечению, к примеру, вынужденных переселенцев и беженцев не могут быть идентичными тем, на которых базируется пенсионное право, точно так же, как последнее не может взять на вооружение принцип конфиденциальности, закрепленный нормами института социального обслуживания. Стало быть, в праве социального обеспечения наряду с общей идеей как его основополагающим принципом существуют идеи (принципы), на которых строится правовая политика государства применительно к тем или иным его видам, в соответствии с которыми, в свою очередь, оно делится на соответствующие структурные образования.

Но если мы утверждаем, что, во-первых, пенсионное право является не только отдельным, но и наиболее крупным структурным элементом права социального обеспечения, а, во-вторых, отдельные институты права социального обеспечения могут строиться на принципах, не свойственных иным элементам этой системы, то, казалось бы, для вывода о наличии в пенсионном праве принципов, свойственных только этому виду обеспечения, нет никаких препятствий. Усиливает основания такой постановки вопроса и тот факт, что государство традиционно на всех этапах развития права социального обеспечения применяло дифференцированный подход к пенсионированию различных классов, слоев и групп граждан, в связи с чем не только генеральные институты, но даже отдельные субинституты основывались на различных идеях (принципах), преломляющих и конкретизирующих общую идею – оказания финансовой поддержки или денежного содержания лиц, признанных пенсионерами.¹²⁰ Примером тому могут служить существовавшие в советское время специальные законы о пенсионном обеспечении рабочих и служащих и закон о пенсиях и пособиях членам колхозов, большой и разнообразный блок нормативных актов о пенсиях за выслугу лет отдельным категориям служащих; а в настоящее время наиболее убедительным тому подтверждением является принятие 15 и 17 декабря 2001 г. двух федеральных законов, в которых содержатся даже различные определения трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению. В результате при наличии одного и того же основания, к примеру достижения установленного законом пенсионного возраста, различные категории граждан обеспечиваются по-разному, что и является дополнительным свидетельством различий в принципиальном подходе государства к характеру и уровню пенсионного обеспечения, основанного на идеях социального страхования, страхования из бюджетов негосударственных пенсионных фондов и выплаты пенсий за счет бюджетных ассигнований.

¹²⁰ Сказанным мы не входим в противоречие с пониманием пенсии как денежного содержания, хотя социальные пенсии и пенсии по случаю потери кормильца по своим размерам не могут быть отнесены к категории «содержание». Они по своей природе являются видом денежной помощи и поддержки нуждающихся граждан, а их отнесение к пенсиям произведено искусственно волей законодателя, идущей вразрез с сущностью пенсионного обеспечения. Доказательством тому является легальное определение пенсии, одним из элементов которого является «компенсация утраченного заработка (дохода) гражданина», которого, естественно, не имели (социальные пенсионеры) или не могли иметь по объективным причинам (члены семьи умершего кормильца), обеспечиваемые этими видами пенсий граждане. Поэтому перед законодателем стоит дилемма: либо он должен поднять размер этих пенсий до уровня содержания нуждающихся граждан, либо своей волей изменить юридическую природу этих выплат и отнести их к числу пособий.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.