

ОСНОВАНИЯ И УСЛОВИЯ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИИ

Исследуются проблемы соотношения оснований и условий пенсионного обеспечения граждан РФ в свете новейшего пенсионного законодательства. Предпринята попытка дать исчерпывающую характеристику позиции нормотворца по данной проблеме и сделан вывод о том, что право граждан на пенсию не предусмотрено самим законом, поскольку отсутствуют специальные нормы, легально закрепляющие основания пенсионирования в России.

Известно, что любое явление общественной жизни, в том числе и правовое, всегда обусловлено, детерминировано. Оно не может возникнуть из «ничего» и продолжать свое существование без того, что его породило, без того, чему оно обязано своим существованием, ибо любое настоящее производно от прошлого, а будущему свойственны признаки настоящего и прошлого. Поэтому и пенсионное обеспечение как явление правовое, если оно возникло, существует и продолжает развиваться, имеет для этого соответствующие основания, причем объективного свойства. «Право не даруется какой-либо внешней силой обществу, не появляется по велению каких-либо культурных героев. Оно, так же как и государство, одно из условий существования политически организованного общества...» [1].

Пенсионное обеспечение обязано своему возникновению и длительному существованию наличию в любом человеческом обществе такой специфической категории граждан, которая может быть охарактеризована как нуждающиеся. Однако для целей пенсионного обеспечения категория «нуждаемость» требует определенных уточнений по следующим моментам:

- а) по кругу субъектов;
- б) степени имущественного положения лица, претендующего на статус быть признанным пенсионером;
- в) причине, в силу которой оно может быть признано таковым;
- г) субъекту, уполномоченному устанавливать соответствующий статус.

Дело в том, что нуждающимся может считаться лицо, потребности которого не удовлетворены в той мере, в какой оно считает для себя необходимой. Кроме того, в этом качестве могут выступать как физические, так и юридические лица, а оценка их состояния (положения) также может быть субъективной, осуществляемой самим лицом, и сторонней, исходящей от других заинтересованных и незаинтересованных в судьбе данного субъекта граждан и органов. Правом на пенсию обладают исключительно физические лица: граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, а все иные категории субъектов права России соответствующим статусом не наделяются. Об особенностях социально-обеспечительного статуса последних двух категорий лиц см., например, [2]. Причем таким правом наделяются индивидуально определенные граждане, а не какие-либо их образования, в том числе основанные на брачно-семейных связях. Полагая, что такой вывод вытекает из содержания действующего законодательства, которое положило конец длительной дискуссии о признании в качестве «коллективного пенсионера» семьи как субъекта права на пенсию по случаю потери кормильца [3-5].

Но сказанная характеристика субъекта права на пенсию ограничена не может быть. Нуждаемость мо-

жет быть различной степени, а в целом, нуждающимся может считаться любой человек независимо от уровня его благосостояния, т.е. от степени удовлетворенности определенных потребностей, поскольку процесс их удовлетворения - бесконечен, а удовлетворенная потребность порождает новую. Поэтому историческая практика пенсионирования выработала определенные требования, которым должно отвечать лицо, претендующее на пенсию. Субъектом права на пенсию признается лишь лицо, утратившее способность к самообеспечению либо не обладающее этой способностью в силу определенных причин. Иными словами, пенсионером признается лицо, которое либо утратило, либо еще не приобрело (не может приобрести) собственный источник средств к существованию (заработок, доход) и нуждается в посторонней помощи, неоказание которой ставит (в силу отсутствия возможности к удовлетворению физиологических и социальных потребностей) под угрозу факт его жизнесуществования. Обязанность по предоставлению таким лицам средств к существованию берет на себя общество в лице государства, но одновременно оно определяет как качество, так и количество предоставляемых средств. Традиционно эти средства предоставляются в денежной форме («пенсия согласно ст. 2 Закона о трудовых пенсиях - это ежемесячная денежная выплата»), а их количество (размеры пенсий) определяется на уровне, необходимом и достаточном для удовлетворения не всех и любых, а именно алиментарных потребностей человека. Об алиментарности как специфическом свойстве социально-обеспечительных предоставлений см., например [6].

Отметим, что устанавливая через размер пенсий меру удовлетворения потребностей нуждающегося лица, государство, особенно в последние два десятилетия, отходит от требования алиментарного обеспечения, что входит в противоречие с принципами гуманизма и социальной справедливости. Параллельно отметим, что с переходом от распределительной к накопительной системе пенсионного обеспечения устоявшаяся позиция о предоставлении только средств на алиментарное существование пенсионеров должна быть пересмотрена, во всяком случае по отношению к тем, взносы которых в Пенсионный фонд РФ превышают среднестатистические пороги для их только алиментарного существования на период их нахождения в статусе «пенсионер», в противном случае государство должно быть признано недобросовестным должником, не выполняющим своих долговых обязательств. К сожалению, такая ситуация в настоящее время сложилась в отношении пенсионеров, которые волей государства наделены правом на трудовую пенсию, в отличие от тех, кто признан субъектом права на пенсию по системе государственного пенсионного обеспечения.

И еще одно уточнение. Его суть сводится к установлению и формальному признанию причин нужде-

мости в пенсионном обеспечении. Конечно, человек может оказаться лишенным средств к существованию в силу различных обстоятельств - это и экстремальные ситуации (природные и техногенные), и состояние здоровья, и необходимость оказания помощи близким, и многое другое. Но из числа самого разнообразного перечня причин, в силу которых он лишается либо не имеет возможности приобрести собственный источник средств к существованию, закон, следуя историческому опыту, выделяет и закрепляет только четыре:

- а) достижение определенного возраста;
- б) служба установленной законом продолжительности;
- в) признание лица инвалидом;
- г) потеря кормильца для определенных членов его семьи.

Все иные причины, которые приводят к нуждаемости для целей пенсионного обеспечения, юридического значения не имеют. Со временем указанные причины пенсионного обеспечения трансформировались в такую правовую категорию, как основания пенсионирования, что и находило свое нормативно-правовое закрепление в законодательных актах, к сожалению, в этом отношении утративших силу.

Действующее законодательство такой категории, как основания пенсионного обеспечения, не закрепляет. Почему это произошло - достаточно трудно объяснить, поскольку на протяжении длительного времени пенсионные законы соответствующую статью содержали и ее существование имело весьма важное значение, в частности для понимания целей пенсионного обеспечения и его сущности. Возможно, что такая ситуация явилась следствием упущения нормотворческих органов в ходе разработки и принятия пенсионных законов от 15 и 17 декабря 2001 г., в результате чего образовался пробел в праве, который, в принципе, не представляет особого труда восполнить. Не исключено также, что позиция законодателя по этому вопросу вполне осознана и он ушел от легального закрепления в названных законах оснований пенсионного обеспечения с какими-то определенными целями. И наконец, сложившаяся ситуация могла явиться следствием а) замены, б) подмены или в) смешения двух самостоятельных правовых категорий: основания и условия пенсионного обеспечения.

Но главная задача в сложившейся ситуации, на наш взгляд, состоит не в выявлении причин, ее породивших, а в предотвращении тех последствий, к которым может привести ее сохранение в законодательстве. Почему именно в сохранении, а не в немедленном восстановлении «status quo» такой категории, как основания пенсионного обеспечения? Дело в том, что Закон о трудовых пенсиях от 17 декабря 2001 г. предусматривает механизм конвертации пенсионных прав, но соответствующие его нормы будут действовать лишь в течение переходного периода от системы распределительной к накопительной. Поэтому и в настоящее время, и в ближайшей перспективе обратившийся за назначением пенсии гражданин вправе ставить вопрос о том, что у него есть на то основания, ибо они были предусмотрены ст. 2 Закона от 20 ноября 1990 г. Новое поколение пенсионеров формально будет лишено права на такую постановку вопроса, поскольку пенсионные законы от 15 и 17 декабря 2001 г. не содержат прямых указаний на основания пен-

сионного обеспечения, а процесс конвертации пенсионных прав к тому времени уже будет завершен.

Означает ли сказанное, что отсутствие в законодательстве прямого указания на основания пенсионного обеспечения полностью исключает эту категорию из правового обихода и, как следствие, что право граждан в России на пенсию лишено каких-либо оснований, что оно стало безосновательным? Полагаем, что такой вывод мог бы следовать из буквы, но не из содержания действующего законодательства, в котором они, в отличие от нормативных актов прошлого, оказались рассредоточенными в статьях под названием «условия назначения пенсий» и как бы завуалированными юридическими фактами, отнесенными законодателем к категории условий пенсионного обеспечения. Об этом свидетельствует содержание ст. 7 и 8 Закона о трудовых пенсиях, ст. 7 и 9 Закона о государственном пенсионном обеспечении. При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что первые пункты указанных выше статей воспроизводят в развернутом виде содержание ст. 2 Закона РФ от 20 ноября 1990 г., что и является доказательством неизменности позиции законодателя в этом вопросе. Более того, новые пенсионные законы несколько уточнили правовое значение соответствующих юридических фактов формулировками следующего содержания: «право на пенсию по старости имеют...», «пенсия по инвалидности устанавливается...» и др. Но тем не менее вопрос о сущности оснований и условий пенсионного обеспечения, о том, что их сближает и чем они отличаются друг от друга, так и остался неразрешенным на нормативно-правовом уровне, что вызывает потребность его научного осмысления.

Основания и условия пенсионного обеспечения - тесно связанные между собой правовые категории; их сближает хотя бы то, что они представляют собой отраженные в праве конкретные жизненные обстоятельства, которые под воздействием правовых норм приобретают свойство юридических фактов. Юридические факты, в свою очередь, используются в законодательстве как средство, с помощью которого права и обязанности объективного свойства переводятся в плоскость субъективных прав и обязанностей, т.е. с их наличием связывается возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений. Одни из них предназначаются для возникновения субъективных прав и определения их содержания, а другие - для изменения или прекращения возникших прав и обязанностей.

Представляется, что именно на этом срезе и следует усматривать существующие различия между рассматриваемыми категориями, о чем свидетельствует этимологическое происхождение слов «основание» и «условие» [7. С. 397, 729; 8] и что, по-нашему мнению, учитывается законодателем при формировании механизма правового регулирования пенсионного обеспечения.

Термин «основание» с этимологических позиций имеет различное смысловое значение, одним из которых является его понимание в качестве опорной части, фундамента, базы, существенного признака, по которому осуществляется дифференциация явлений и понятий, выявляется причина их существования; это - краеугольный камень, стеновой хребет. Условия же - это обстоятельства, которые ставят в зависимость, но не

предопределяют факт существования явления или, напротив, его отсутствия. Условия - это то, что чему-то уже заложенному ранее в какой-то степени и чем-то другим предпрешенным обуславливают или, напротив, препятствуют, но в любом случае сами по себе не порождают самобытного явления вне связи с явлением, им предшествующим или лишь их совокупностью обусловленным.

В праве рассматриваемые категории применяются в различных сферах его воздействия на поведение участников общественных отношений; причем они формируются и формулируются по-разному. При формировании механизма юридической ответственности основание привлечения к ней по общему правилу образует комплекс взаимосвязанных условий, которые в первую очередь адресуются правоприменителю. Если этот комплекс налицо, то у соответствующего субъекта возникает право на применение мер ответственности, и если в этом комплексе отсутствует хотя бы одно из условий, то автоматически не возникает и права на применение каких-либо санкций. По такой схеме, например, построена ст. 8 УК РФ, закрепляющая, что «Основанием уголовной ответственности является деяние, содержащее все признаки состава преступления». В свою очередь, состав преступления образуют признаки его объективной и субъективной сторон. Аналогичным образом поступает законодатель и при формировании основания для привлечения работника к материальной ответственности с той лишь разницей, что ст. 233 ТК РФ названа не основанием, а условиями наступления материальной ответственности стороны трудового договора.

В сфере позитивного регулирования при закреплении субъективных прав основания этих прав обращены прежде всего к их «носителю», т.е. к субъекту, который ими наделяется. В отличие от мер ответственности законодатель, руководствуясь интересами последних, наделяет их правами не только с помощью сложного состава, образуемого совокупностью взаимосвязанных условий, но и посредством единичных, однородных юридических фактов.

Такой двуединый способ формирования оснований субъективных прав традиционно используется и в пенсионном праве, т.е. субъективное право граждан на пенсию основывается как на сложном юридическом составе, так и на единственном юридическом факте. Например, право на пенсию по случаю потери кормильца возникает при наличии совокупности следующих условий:

а) смерти одного из членов семьи;

б) факта иждивения лиц, образующих с кормильцем одну семью;

в) состояния нетрудоспособности последних.

Право на остальные виды пенсионного обеспечения основывается на таких единичных юридических фактах, как:

а) достижение определенного законом возраста;

б) признание лица инвалидом;

в) длительное служение государственным интересам.

В последних трех случаях право на пенсию всецело предопределяется одним из указанных жизненных обстоятельств и может быть реализовано гражданином по его усмотрению. Условия в этих последних случаях выполняют как бы вспомогательную функцию, дифференцируя право на отдельные виды пенсий на соответствующие подвиды.

Длительное время в законодательстве существовал институт персональных пенсий, но с принятием Закона от 20 ноября 1990 г. он был упразднен. Его существование было обусловлено таким юридическим фактом, как особые заслуги лица перед обществом и государством, в связи с чем указанные заслуги следовало рассматривать в качестве специального основания для пенсионного обеспечения соответствующих категорий граждан. В настоящее время особые заслуги порождают право не на самостоятельный вид пенсионирования, а компенсируются выплатой дополнительного материального обеспечения, формально не признаваемого видом пенсионного обеспечения, но фактически таковым являющимся [9].

Такой роли не выполняет традиционно используемое в законодательстве условие о трудовом стаже (за исключением стажа специального) и относительно новое условие о наличии стажа страхового; не порождает права на пенсию, к примеру, сам по себе факт нахождения на иждивении, наличие у гражданина определенных ограничений к занятию трудовой деятельностью. И напротив, если, к примеру, гражданин признан инвалидом, то сам по себе этот факт дает ему право обратиться в органы пенсионного обеспечения с заявлением о назначении пенсии, точно так же решается вопрос с реализацией права на пенсию гражданина, достигшего установленного законом возраста, с нетрудоспособными членами семьи, потерявшими кормильца.

Из сказанного следует, что законодатель, отказавшись от легального закрепления такой категории, как основания пенсионного обеспечения, тем не менее отдает в числе его условий предпочтение тем из них, которые традиционно им же использовались именно в качестве оснований, а не дополнительных и вспомогательных условий. Об этом также можно судить по редакции соответствующих статей новых пенсионных законов, в которых на первое место (первые части или пункты статей) вынесены жизненные обстоятельства, которые фактически являются основаниями пенсионирования, а на втором плане располагаются его условия. О различии роли оснований и условий пенсионного обеспечения можно судить и по содержанию сформированных (института государственных и трудовых пенсий) и находящихся на стадии формирования (негосударственных и профессиональные пенсии) генеральных институтов пенсионного права, в которых фигурируют одни и те же виды пенсий. Стало быть, при формировании существенно отличающихся друг от друга по условиям пенсионирования правовых общностей государство исходит из одних и тех же оснований права на пенсию. Это достижение человеком определенного возраста, состояние здоровья (инвалидность), выслуга лет и утрата кормильца. Причем многовековая практика пенсионного обеспечения, в том числе и мировая, не сумела выработать иных оснований пенсионирования.

Иными словами, в этом вопросе действующее законодательство при делении пенсий на виды в рамках отдельных правовых институтов исходит из тех же позиций, которых оно придерживалось на протяжении длительной истории своего существования, из чего следует, что основания права на пенсию во времени всегда предшествуют его условиям, а последние лишь при-

способливаются к основаниям в зависимости от источника выплат пенсий. Условия занимали, занимают и должны занимать по отношению к основаниям подчиненное, зависимое положение и не могут по этой причине заменять собою оснований. Такой подход, кроме следования исторической практике, в полной мере согласуется со смысловым значением этих слов. Под таким углом зрения приоритет оснований перед условиями пенсионного обеспечения наиболее наглядно проявляется в правовом регулировании социальных пенсий, право на которые возникает независимо от таких используемых в законодательстве условий, как факт уплаты страховых взносов, наличие общего или специального трудового стажа. Они в этой связи могут быть охарактеризованы как безусловные, из чего следует, что право на пенсию может быть абсолютным, но оно никогда не возникает без установленных в законе оснований, т.е. не может быть безосновательным.

Основания можно отнести к универсальной категории пенсионного права, универсальной в том смысле, что с их наличием связывается право любого гражданина на пенсию, независимо от характера и рода его деятельности, места проживания, государственно-правовой принадлежности и других обстоятельств. Требования к претенденту права на пенсию, которые оформляются в виде условий пенсионного обеспечения, адресуются не ко всем потенциальным пенсионерам; они носят более адресный характер и дифференцируют будущих пенсионеров на различные категории. Такая дифференциация осуществляется главным образом применительно к организационно-правовым формам социального обеспечения, хотя в ряде случаев может выходить за их пределы.

И последнее, на что хотелось бы обратить внимание при сопоставлении рассматриваемых категорий. При установлении оснований пенсионного обеспечения закон исходит из физиологической неспособности лица к самообеспечению, которая им утрачивается либо которую оно еще не успело приобрести. Условия же разрабатываются главным образом применительно к выполняемой гражданином «социальной нагрузке» и его личному вкладу в обеспечение собственного будущего в качестве пенсионера. Поэтому изменение экономического и политического строя, социальной ориентации государства на различных этапах его исторического развития не меняют в принципе его позиции по отношению к детям, вдовам, престарелым и инвалидам, но при этом всегда принимается во внимание, что полезного для общества было сделано гражданином и каков его личный вклад в формирование средств на собственное пенсионное обеспечение.

Полагаем, что приведенные выше аргументы и примеры свидетельствуют о сохранении действующим законодательством устоявшегося, традиционного подхода к разграничению понятий основания и условия пенсионного обеспечения. Поэтому с целью приведения в соответствие фактически занимаемой законодателем позиции с «буквой закона» мы предлагаем вернуться к тому, чтобы основания пенсионирования, как и ранее, были закреплены отдельной, самостоятельной статьёй.

Основания - это такие закреплённые в законе фактические жизненные обстоятельства (юридические фак-

ты), которые не только порождают субъективное право граждан на пенсию, но и одновременно обуславливают их право на определенный вид пенсионного обеспечения. Условия по общему правилу, во-первых, вне связи с основаниями этого права не порождают и, во-вторых, они не предопределяют деления пенсий на виды и формируют лишь подвиды пенсионного обеспечения и в этом отношении обладают меньшей правообразующей силой, нежели основания.

Основания под рассматриваемым углом зрения следует отнести к родовым, базовым, неизменным категориям пенсионного права; им оно обязано фактом своего временного и пространственного существования. Условия же, напротив, относятся к переменной части пенсионного права, они вводятся либо упраздняются волей законодателя в зависимости от политико-экономического, нравственно-этического состояния общества и государства на определенном этапе их развития.

Но ставя основания пенсионного обеспечения по их значимости выше соответствующих условий, мы тем самым не снижаем той роли, которую условия выполняют в общем механизме правового регулирования пенсионных отношений. В отличие от оснований условия предназначены для решения большего числа задач в деле пенсионного обеспечения, соответственно которым их можно подразделить на три относительно самостоятельные группы.

В первую группу входят правообразующие условия, примером которых являются условия о праве на пенсию по случаю потери кормильца. Вторую группу образуют правокорректирующие (правоизменяющие) условия, которые закрепляются в нормах о перерасчетах, корректировке и индексации пенсий, а также в определенной степени приближенности в нормах о конвертации пенсионных прав. И, наконец, третья группа - прерывающие условия, с которыми действующее законодательство связывает право органов пенсионного обеспечения на принятие решений о приостановлении и прекращении выплаты пенсии. Эти условия предусматриваются с целью недопущения необоснованного получения пенсионных выплат [10]. Мы отдаем отчет в том, что термин «прерывающие условия» не совсем удачен, поскольку в праве существуют так называемые меры пресечения, преследующие несколько иные цели, нежели указанная категория условий пенсионного обеспечения. Но в действующем правовом обиходе отсутствует более близкий по своему смысловому содержанию термин, в связи с чем мы используем его для характеристики названной группы условий.

Полагаем, что даже простое указание на существование перечисленных выше разновидностей условий свидетельствует о большом разнообразии решаемых с их помощью законодателем задач в деле пенсионного обеспечения в России. Поэтому не только доктринальное, но и формальное на уровне нормативно-правовых установлений разграничение таких правовых категорий, как основания и условия пенсионного обеспечения, во-первых, позволит нормативно закрепить их таким образом, чтобы они занимали подобающее их юридической роли место в соответствующем механизме правового регулирования; во-вторых, как следствие, будет способствовать совершенствованию этого механизма.

ЛИТЕРАТУРА

1. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник. М.: Юриспруденция, 1999. С. 65-66.
2. Гречук Л.А. Субъекты - получатели в праве социального обеспечения России: Дис.... канд. юрид. наук. Томск, 2002. С. 113-134.
3. Новиков В.Д. Субъект права на пенсию по случаю потери кормильца // Вопросы социального обеспечения. Вып. IX. М., 1976. С. 67-72.
4. Мананкова Р.П. Семейно-правовые аспекты пенсионирования по случаю потери кормильца // Проблемы совершенствования гражданско-правового регулирования. Томск: Изд-во ТГУ, 1991. С. 111-115.
5. Субботьенко В.К. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. Томск: Изд-во ТГУ, 1980. С. 99-100.
6. Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР / Правовые вопросы. М.: Юридическая литература, 1971. С. 13, 18-20.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1986.
8. Словарь синонимов русского языка. М.: Русский язык, 1975. С. 321.
9. ФЗ от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ.
10. Пенсионные системы в наиболее развитых зарубежных странах // Пенсионная реформа в России: причины, содержание, перспективы. СПб.: Норма, 1998. С. 77-156.

Статья представлена кафедрой трудового права Юридического института Томского государственного университета, поступила в научную редакцию «Юридические науки» 30 марта 2004 г.