

**ПРАВА ПЕНСИОНЕРОВ:
КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К АКТУАЛЬНОЙ ПРОБЛЕМЕ**
Рец. на кн.: **Права пенсионеров: российское законодательство
и зарубежный опыт: научно-практическое пособие /
отв. ред. Н. В. Путило. – Москва: Проспект, 2020. – 288 с.**

Федорова Марина Юрьевна

Советник Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург),
доктор юридических наук, профессор, ORCID: 0000-0003-2787-1669,
e-mail: fmulawkc@mail.ru

Для цитирования: Федорова М. Ю. Права пенсионеров: комплексный подход к актуальной проблеме. Рец. на кн.: Права пенсионеров: российское законодательство и зарубежный опыт: научно-практическое пособие / отв. ред. Н. В. Путило. – Москва: Проспект, 2020. – 288 с. // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 2. С. 67–72. DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2021_2_67.

**PENSIONERS' RIGHTS:
AN INTEGRATED APPROACH TO AN URGENT ISSUE**
**Review of the book: Pensioners' rights: Russian legislation
and foreign experience: a scientific and practical guide /
ed. by N. V. Putilo. – Moscow: Prospect, 2020. – 288 p.**

Fedorova Marina

Counsellor, Constitutional Court of the Russian Federation (Saint Petersburg),
doctor of legal sciences, ORCID: 0000-0003-2787-1669, e-mail: fmulawkc@mail.ru

*For citation: Fedorova M. (2021) Pensioners' rights: an integrated approach to an urgent issue. Review of the book: Pensioners' rights: Russian legislation and foreign experience: a scientific and practical guide / ed. by N. V. Putilo. – Moscow: Prospect, 2020. – 288 p. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnaluu»*, no. 2, pp. 67–72, DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2021_2_67.*

Одной из немногих научных организаций, которые на постоянной основе осуществляют исследования по социально-правовой проблематике, является Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Из-под пера его сотрудников вышло много достойных работ, посвященных правовому регулированию в социальной сфере и ее отдельных отраслях¹. Это и монографии, и комментарии к законодательству, и научно-практические пособия. В 2020 г. перечень таких изданий пополнился научно-практическим пособием «Права пенсионеров: российское законодательство и зарубежный опыт». В состав авторского коллектива вошли сотрудники различных отделов названного Института (социального законодательства; законодательства о труде и социальном обеспечении; экологического и природоресурсного законодательства; финансового, налогового и бюджетного законодательства и др.). Благодаря этому в работе затронут широкий спектр вопросов, касающихся правового положения пенсионеров, а также наметившихся и желаемых тенденций его развития в условиях глобальных вызовов для человечества.

¹ См., например: Азарова Е. Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: моногр. М.: Контракт, 2012; Социальное законодательство: науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. Н. Зенков. М.: Контракт : ИНФРА-М, 2005; Правовое регулирование трансплантации в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. В. Путило. М.: Проспект, 2019.

Одним из таких вызовов является старение населения, с которым в той или иной степени столкнулись многие современные государства. Увеличение продолжительности жизни на фоне снижения рождаемости приводит к возрастным диспропорциям в демографической структуре населения. Ванесса Бэрд приводит следующие данные: с 1950 г. глобальная средняя продолжительность жизни увеличилась на 21 год (с 46 лет в 1950–1955 гг. до 67 лет в 2005–2010 гг.). По прогнозам демографов, к 2045 г. впервые в истории количество пожилых людей в мире может превысить количество детей, а во многих странах такое соотношение имеется уже сейчас¹. Эти процессы оказывают серьезное влияние на все сферы жизни общества, включая национальные системы социальной защиты, в первую очередь пенсионные системы. Их функционирование на распределительной основе становится все менее эффективным, в связи с чем солидарный принцип пенсионного обеспечения постепенно дополняется накопительным. Государства вынуждены ужесточать условия пенсионного обеспечения (в частности, повышать пенсионный возраст, увеличивать требования к стажу работы или страхования), постепенно модифицировать структуру пенсионных систем путем стимулирования корпоративного и индивидуального страхования пенсионных рисков. В рассматриваемом контексте чаще всего обсуждаются экономические аспекты совершенствования пенсионного обеспечения с учетом современных демографических факторов. Но в действительности проблема социальной защиты пенсионеров носит гораздо более глубокий, если не сказать системный, характер, а для выработки путей ее решения требуется всесторонний анализ.

Именно такой комплексный подход к проблеме прав пенсионеров продемонстрировали авторы рецензируемого пособия. Были затронуты философские, социологические, культурологические, психологические аспекты социальной защиты пенсионеров в условиях старения населения. Отдельная глава посвящена вопросам взаимодействия («соприкосновения», по терминологии авторов) права и геронтологии. Исследован исторический опыт (советский и постсоветский) в развитии социального обеспечения пенсионеров. Предметом теоретического анализа применительно к теме пособия стали такие основополагающие категории, как «правовой статус» и «правовое положение», «правосубъектность», «субъект права» и «субъект правоотношения».

Наиболее объемным и содержательным в рецензируемом пособии является раздел II «Правовой статус пенсионеров: анализ основных отраслей российского права». В нем исследованы права пенсионеров в таких социально значимых сферах, как охрана здоровья, лекарственное обеспечение, социальное обслуживание, образование, труд и занятость, пенсионное обеспечение, культура и спорт. Рассмотрены меры налогово-правовой поддержки пенсионеров, а также защита прав пенсионеров (в том числе с использованием механизма бесплатной юридической помощи) и особенности их привлечения к уголовной и административной ответственности. Анализируются международно-правовые акты, законодательство Российской Федерации и ее субъектов. Привлекается практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека. В необходимых случаях приводятся примеры из опыта иностранных государств.

При этом в структуре научно-практического пособия выделен раздел III «Международное право и зарубежное законодательство о правах пенсионеров». В нем обозначены контуры международно-правового регулирования в области социальной защиты пенсионеров, названы универсальные и региональные акты о правах пенсионеров, дана их краткая характеристика. Особое внимание уделено актам Международной организации труда, многосторонним и двусторонним международным договорам по вопросам социального обеспечения. Авторы рассматривают зарубежный опыт в развитии систем социальной защиты пенсионеров. Так, приводятся интересные данные об организации гериатрической помощи и программах по уходу за пожилыми в Австралии, пенсионном обеспечении в Канаде, бесплатной юридической помощи и правовом просвещении пожилых в Польше, медицинском обслуживании названных категорий лиц и страховании долгосрочного ухода в Японии.

¹ Бэрд В. Мировое население / пер. с англ. Л. Киршанской. М.: Кн. клуб Книговек, 2014. С. 53, 55.

Структура и содержание рецензируемого пособия свидетельствуют об успешном применении авторским коллективом междисциплинарного и межотраслевого подхода к проблеме совершенствования социальной защиты пенсионеров. С этой точки зрения пособие может быть рекомендовано не только специалистам профильных сфер (социального обеспечения, медицины и занятости), но и обучающимся в образовательных учреждениях профессионального образования по соответствующим направлениям подготовки и специальностям (в том числе по программам магистратуры и подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре). Оно могло бы быть востребовано также общественными организациями, объединяющими лиц пожилого возраста, пенсионеров.

Заслуга авторского коллектива видится еще и в определении примерной схемы, на основе которой могут проводиться комплексные исследования правового статуса других категорий граждан, нуждающихся в повышенной социальной защите: инвалидов, семей с детьми, мигрантов и т. п.

Тем не менее по ряду позиций рецензируемое пособие, на наш взгляд, заслуживает критических замечаний. Главное из них касается соотношения его названия и содержания. Как следует из названия, пособие посвящено правам пенсионеров, т. е. лиц, получающих пенсии¹. Однако уже в предисловии акцент делается на проблеме старения населения и потребности поиска правовых средств, которые обеспечивали бы защиту прав и интересов пожилых граждан (лиц старшего возраста). Одновременно с этим авторы ссылаются на необходимость «выйти за рамки традиционного „сведения“ пенсионеров к лицам, достигшим пенсионного возраста по старости. Комплексный взгляд на пенсионеров как особую категорию, используемую для общего видового обозначения всех групп получателей пенсий, позволяет выявить общее в правовом регулировании ряда отраслевых прав (на лекарственное обеспечение, на социальное обслуживание и др.). Более того, именно этот подход позволяет показать различия в механизме предоставления тех или иных социальных благ, их объеме, обусловленные именно принадлежностью к возрастной (или выделенной по иному социально значимому основанию) группе» (с. 11).

При этом в тексте неоднократно приводятся рассуждения о том, какой смысл следует вкладывать в понятие «пенсионер». Так, на с. 35 авторы оговаривают, что «с точки зрения семантики понятие „пенсионер“ по своему значению охватывает не только лиц пожилого возраста, но и все иные категории нетрудоспособных граждан, получающих пенсионные выплаты (инвалидов, включая детей-инвалидов, семьи, потерявшие кормильца)». Однако на с. 38 читатели узнают, что «для удобства содержательного раскрытия особенностей правового положения пенсионеров или „лиц третьего возраста“ сообразно целям настоящего исследования термин „пенсионер“ правильнее всего использовать в собирательном значении, охватывающем всех лиц, достигших пенсионного возраста, то есть пожилых в собственном смысле, старых людей и долгожителей». Далее на с. 172 указывается, что «пенсионеры и лица пожилого возраста составляют две пересекающиеся, но не тождественные группы. Лица пожилого возраста могут как получать, так и не получать пенсию (т. е. не быть пенсионерами) и при этом факт назначения пенсии может иметь место не только в пожилом возрасте», хотя обе названные группы выступают адресатами государственной социальной поддержки. А на с. 183 применительно к налоговым льготам (со ссылкой на письмо Министерства финансов РФ, содержащее соответствующие разъяснения) предлагается «при трактовке термина „пенсионер“... исходить из его буквального смысла, понимая под таковым лицо, получающее пенсию в соответствии с действующим законодательством».

Складывается впечатление, что авторы и сами окончательно не определились с тем, о какой категории (или категориях) лиц они пишут, по какому основанию выделена эта категория – возрастному либо связанному с получением пенсий любых видов, чем обусловлена необходимость в предоставлении относящимся к ней гражданам мер социальной поддержки.

¹ Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. М.: ОНИКС : Мир и образование, 2008. С. 407; Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: Альта-Принт : Дом. XXI век, 2008. С. 667.

В связи с этим обращает на себя внимание несогласованность в наименованиях разделов, глав и параграфов. Так, из названия раздела II следует, что речь в нем пойдет о правах пенсионеров. Тем не менее в названиях трех из девяти глав используются термины «лица пожилого возраста» или «пожилые граждане». Глава 5 названа «Лекарственное обеспечение лиц пожилого возраста», а входящий в ее содержание параграф 5.1 озаглавлен следующим образом: «Право на лекарственное обеспечение как элемент правового статуса пенсионера». Глава 10 названа «Права пенсионеров в области культуры и спорта», а параграф 10.2 имеет заголовок «Физкультура для пожилых и ветеранский спорт». В названии уже упоминавшегося раздела III, как и входящей в его структуру главы 13, речь идет о правах пенсионеров. А вот глава 14 в рамках того же раздела получила название «Программы поддержки пожилых граждан: новые подходы в России и зарубежных странах». При этом в ней наряду с описанием отдельных мер социальной защиты рассматриваемых категорий граждан в иностранных государствах анализируется опыт ряда субъектов РФ в развитии института приемной семьи для пожилых людей, хотя, по сути, речь идет о стационаро-замещающих технологиях социального обслуживания, которому посвящена глава 6.

Вне зависимости от того, какую задачу ставили перед собой авторы рецензируемого пособия и какие категории граждан – лица пожилого возраста, пенсионеры либо и те, и другие – должны были попасть в орбиту их исследования, трудно усмотреть логику в том, что глава 8 посвящена пенсионным правам лиц, не достигших пенсионного возраста. Содержание данной главы тоже не добавляет ясности, поскольку в значительной ее части (с. 116–122), следующей за беглым историческим анализом развития пенсионного обеспечения в нашей стране, буквально воспроизводятся положения ст. 30, 32, 10, 9 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и ст. 11 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (с. 123–124). После краткой характеристики опыта США и Германии в сфере социальной защиты пенсионеров делается вывод о том, что в настоящее время в России есть две «условные группы лиц, имеющих право на получение пенсии до достижения ими пенсионного возраста»: 1) лица из числа льготных категорий, для которых снижение пенсионного возраста обусловлено наличием «страхового пенсионного стажа» (те, кто трудился в тяжелых условиях либо на Крайнем Севере и т. д.); 2) получатели социальных пенсий, которым такие пенсии назначаются независимо от наличия названного стажа (с. 130). Помимо того, что термин «страховой пенсионный стаж» не используется в российском пенсионном законодательстве, это далеко не полный перечень категорий лиц, которые вправе претендовать на пенсию независимо от возраста либо до достижения общеустановленного пенсионного возраста. В него должны быть включены военнослужащие и сотрудники правоохранительных органов, судьи, жертвы радиационных катастроф, а условия пенсионного обеспечения различных категорий лиц необходимо анализировать прежде всего с учетом того, в рамках какой организационно-правовой формы социального обеспечения – обязательного социального страхования или государственного социального обеспечения – оно предоставляется.

К сожалению, авторам не всегда удается в необходимой степени подчеркнуть специфику социальной защиты пенсионеров или пожилых граждан. Наиболее ярко это проявляется в главе 5, посвященной лекарственному обеспечению. Так, на с. 82 после перечисления особых проблем назначения и реализации лекарственной терапии в отношении пожилых пациентов следует вывод о том, что лекарственные средства для них должны быть безопасными, правильно подобранными и доступными. Между тем указанные требования, очевидно, носят универсальный характер.

Отдельные вопросы, касающиеся социальной защиты пенсионеров и лиц пожилого возраста, заслуживали, по нашему мнению, более внимательного рассмотрения в данном научно-практическом пособии. В их числе – оценка возможности введения в России обязательного социального страхования на случай долгосрочного ухода по достижении пожилого возраста, которое применяется в ряде стран (в частности, в Германии). Авторы же ограничились указанием в главе 6 на снижение доступности социального обслуживания, хотя в главе 14 и привели примеры внедрения института приемной семьи для пожилых граждан.

Анализируя прогнозы американского социолога и публициста Д. Белла относительно социальной структуры постиндустриального общества как общества «коммунального», в котором высок запрос на права малых социальных групп (меньшинств), авторы приходят к заключению, что пенсионеры по возрасту станут одной из самых многочисленных социальных групп (в отличие от тех, кому пенсии назначаются по основаниям, не связанным с достижением пожилого возраста). Возможно, стоило бы в данном контексте затронуть наметившуюся в ходе современной пенсионной реформы тенденцию к снижению количества граждан, которые могут претендовать на страховую пенсию по старости. По данным пресс-службы Пенсионного фонда России, в 2017 г. было принято 125,4 тыс. решений об отказе в страховой пенсии по старости, а в 2018 г. их количество выросло до 170,5 тыс. В 2019 г. трем процентам россиян, обратившихся за страховой пенсией (по другим источникам, 15–20 тыс. человек), было отказано в ее назначении в связи с отсутствием необходимой продолжительности страхового стажа и (или) величины индивидуального пенсионного коэффициента¹.

В рецензируемом пособии допущен ряд неточностей, которые снижают общее положительное впечатление от данной работы. Так, на с. 97 авторы справедливо утверждают, что «преклонный возраст, как правило, сам по себе не является основанием для оказания государственной поддержки». Однако далее, характеризуя наличие заслуг перед обществом как одно из дополнительных условий предоставления такой поддержки, называют звания Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, Героев (авторы пишут «Героев или ветеранов») Социалистического Труда и Героев Труда Российской Федерации почетными званиями.

Между тем звания Героев Российской Федерации и Героев Труда Российской Федерации в законодательстве именуется высшими званиями Российской Федерации и относятся к государственным наградам (подп. «а» п. 2 Указа Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации»). Что касается званий Героев Советского Союза и Героев Социалистического Труда, то они были поименованы в законодательстве как высшие степени отличия (подп. «а» и «б» п. 1 ст. 8 Общего положения об орденах, медалях и почетных званиях СССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 3 июля 1979 г. № 360-Х). Лица, удостоенные почетных званий (таких как «Народный учитель СССР» или «Заслуженный юрист Российской Федерации»), могут претендовать на присвоение им звания ветерана труда и предоставление после назначения пенсии по Федеральному закону «О страховых пенсиях» либо по достижении возраста 55 и 60 лет (соответственно женщины и мужчины) мер социальной поддержки, установленных законодательством субъектов РФ (ст. 7 и 22 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»). На с. 86 лица, имеющие заслуги перед обществом, характеризуются как «орденоносцы» и «медалисты», хотя более корректно все же говорить о них как о лицах, удостоенных государственных наград.

Очевидно, отмеченные недостатки научно-практического пособия «Права пенсионеров: российское законодательство и зарубежный опыт» можно объяснить объективной сложностью исследовательской задачи, которую поставил перед собой авторский коллектив. Резюмируя, можно подчеркнуть, что в целом эта задача выполнена на высоком теоретическом и прикладном уровне, а полученные результаты заслуживают внимания ученых и практиков. Проблема, которая обозначена в пособии, с каждым годом будет становиться все более актуальной, поэтому искать возможные пути ее решения необходимо уже сейчас. Представленное научно-практическое пособие является весомым вкладом в этот поиск.

¹ Богданова Т. От ворот поворот. Почему выросло число отказов в пенсии? // Аргументы и факты. 2019. 19 июня; Гусенко М. В ПФР объяснили, кому отказывают в назначении пенсии // RG.ru. Спец. проект. 2019. 26 окт. URL: <https://rg.ru/2019/10/26/v-pfr-obiasnili-komu-otkazyvaiut-v-naznachenii-pensii.html> (дата обращения: 09.07.2021); Кислов А. Глава ПФР заявил, что тысячам россиян в 2019 году отказали в назначении страховой пенсии // URA.RU: информ. агентство. 2019. 26 дек. URL: https://ura.news/news/1052412781?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 26.12.2019).

Список литературы

Азарова Е. Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: моногр. М.: Контракт, 2012, 256 с.

Богданова Т. От ворот поворот. Почему выросло число отказов в пенсии? // Аргументы и факты. 2019. 19 июня.

Бэрд В. Мировое население / пер. с англ. Л. Киршанской. М.: Кн. клуб Книговек, 2014. 189 с.

Гусенко М. В ПФР объяснили, кому отказывают в назначении пенсии // RG.ru. Спец. проект. 2019. 26 окт. URL: <https://rg.ru/2019/10/26/v-pfr-obiasnili-komu-otkazyvaiut-v-naznachenii-pensii.html> (дата обращения: 09.07.2021).

Кислов А. Глава ПФР заявил, что тысячам россиян в 2019 году отказали в назначении страховой пенсии // URA.RU: информ. агентство. 2019. 26 дек. URL: https://ura.news/news/1052412781?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 26.12.2019).

Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. М.: ОНИКС : Мир и образование, 2008. 1375 с.

Правовое регулирование трансплантации в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н. В. Путило. М.: Проспект, 2019. 176 с.

Социальное законодательство: науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. Н. Зенков. М.: Контракт : ИНФРА-М, 2005. 352 с.

Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: Альта-Принт : Дом. XXI век, 2008. 510 с.

References

Azarova E. G. (2012) *Sotsial'noe obespechenie detei: teoreticheskie podkhody* [Social security of children: theoretical approaches]. Moscow, Kontrakt, , 256 p.

Baird V. (2014) *Mirovoe naselenie* [The No-nonsense Guide to World Population], transl. from Eng. by L. Kirshanskaya. Moscow, Knizhnyi klub Knigovek, 189 p.

Bogdanova T. (2019) *Ot vorot povorot. Pochemu vyroslo chislo otkazov v pensii?* [Turn away. Why has the number of pension refusals increased?] In *Argumenty i fakty*, 19 iyunya.

Gusenko M. (2019) *V PFR ob"yasnili, komu otkazyvayut v naznachenii pensii* [The Social Insurance Fund of the Russian Federation explained who would be denied a pension]. In *RG.ru. Spetsial'nyi projekt*, 26 Oct., available at: <https://rg.ru/2019/10/26/v-pfr-obiasnili-komu-otkazyvaiut-v-naznachenii-pensii.html> (accessed: 09.07.2021).

Kislov A. (2019) *Glava PFR zayavil, chto tysyacham rossiyan v 2019 godu otkazali v naznachenii strakhovoi pensii* [The head of the Social Insurance Fund of the Russian Federation said that thousands of Russians in 2019 were denied an insurance pension]. In *URA.RU: inform. agentstvo*, 26 Dec., available at: https://ura.news/news/1052412781?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (accessed: 26.12.2019).

Ozhegov S. I. (2008) *Tolkovyi slovar' russkogo yazyka* [Explanatory dictionary of the Russian language]. Moscow, ONIKS : Mir i obrazovanie, 1375 p.

Putilo N. V. (Ed.) (2019) *Pravovoe regulirovanie transplantatsii v Rossiiskoi Federatsii* [Legal regulation of transplantation in the Russian Federation]. Moscow, Prospekt, 176 p.

Tikhomirov Yu. A., Zenkov V. N. (Eds.) (2005) *Sotsial'noe zakonodatel'stvo* [Social legislation]. Moscow, Kontrakt : INFRA-M, 352 p.

Ushakov D. N. (2008) *Bol'shoi tolkovyi slovar' sovremennogo russkogo yazyka* [Big explanatory dictionary of the modern Russian language]. Moscow, Al'ta-Print : Dom. XXI vek, 510 p.