

§ 6 ЧЕЛОВЕК И ГОСУДАРСТВО

Сивакова И.В.

ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗА ОСОБЫЕ ЗАСЛУГИ ПЕРЕД ГОСУДАРСТВОМ

Аннотация: В статье исследуются теоретические и практические проблемы правового регулирования пенсионного обеспечения за особые заслуги, анализируются особенности этого правового института в общей системе права социального обеспечения. Автор уделяет подробное внимание изучению исторического процесса становления института пенсионного обеспечения за особые заслуги, делая особый акцент на отражении условий конкретного периода времени в соответствующем нормативном регулировании. Раскрывается особый правовой характер института пенсионного обеспечения за особые заслуги и формулируются прогнозы его дальнейшего развития. Методологическую основу исследования составили как общенаучные методы (метафизический и диалектический), так и ряд специальных методов: историко-правовой, формально-юридический, правосоциологический, сравнительно-правовой и метод правового прогнозирования. Правовое регулирование пенсионного обеспечения за особые заслуги перед государством недостаточно изучено в научной юридической литературе, что обусловило научную новизну настоящего исследования. В работе приводятся ссылки на уникальные архивные документы, дается современная оценка ранее действовавшим нормативным источникам по изучаемому предмету, формулируются авторские выводы с собственными предложениями по совершенствованию правового регулирования обеспечения за особые заслуги. По итогам проведенного исследования утверждается об особой целевой направленности института пенсионного обеспечения за особые заслуги – награждении со стороны государства, что свидетельствует о политической значимости правового регулирования условий и порядка назначения доплат в связи с особыми заслугами. Вместе с тем этот институт не выходит за рамки предмета регулирования права социального обеспечения, поскольку социальный характер сохраняется – доплаты назначаются только при наступлении нетрудоспособности, в связи с которой устанавливается пенсионное обеспечение.

Ключевые слова: Дополнительное материальное обеспечение, персональные пенсии, особые заслуги, награда, социальное обеспечение, увеличенные пенсии, усиленные пенсии, субъективное усмотрение, льготы и привилегии, доплаты к пенсии.

Abstract: This article explores the theoretical and practical issues of the legal regulation of pension for special services, as well as analyzes the peculiarities of this legal institution in the general system of social security. The author gives particular attention to the study of historical process of establishment of the institution of pension for special services, making a particular accent on the reflection of conditions of a particular period of time within the corresponding normative regulation. The author expounds the special legal nature of the institution of pension for special services and formulates forecasts for its further development. The legal regulation of pension for special services to the country is insufficiently studied within legal literature, which raises the relevance of this research. This work references unique archive documents, offers modern assessment of former normative sources on this subject, and provides original conclusions with author's proposals for improvements of the legal regulation of pension for special services. Based on the conducted research the author confirms the special targeted aim of the institution of pension for special services – a reward by the government, which testifies to the political significance of the legal regulation of the conditions and order of pension increase due to special services. At the same time, this institution does not exit the framework of the subject of regulation of rights for social security, since the social character is maintained – the increase in pension is provided only in case of disability.

Keywords: Individual pension, Special services, Reward, Social security, Enhanced pension, Increased pension, Subjective discretion, Benefits and privileges, Additional pension, Additional financial security.

Пенсионное обеспечение за особые заслуги занимает отдельное место в системе государственного пенсионного обеспечения, принципиально отличаясь от иных видов пенсионного обеспечения (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца и т.п.) своим целевым назначением. Согласно теории профессора В.Ш. Шайхатдинова доплаты за особые заслуги перед государством следует отнести к дополнительным формам социального обеспечения, т.е. к числу выплат, выходящих за рамки общепринятых видов социального обеспечения – пенсий, пособий и т.д. [42]. Тем самым подтверждается особый, субсидиарный характер обеспечения за особые заслуги по отношению к основным социальным выплатам, предоставляющим средства прежде всего для поддержания определенного жизненного уровня при наступлении нетрудоспособности.

Пенсионное обеспечение за выслугу лет ставит изначально ориентировано на другую задачу – наградить за заслуги и выдающиеся достижения перед государством. Научные исследования исторического пути развития системы пенсионного обеспечения России дореволюционного периода однозначно свидетельствуют о том, что первые аналоги пенсионных выплат из государственной казны устанавливались волей монарха в качестве поощрения за особые заслуги военным и гражданским служащим [40]. В дальнейшем отмена крепостного права и промышленный переворот обусловили существенное расширение сферы наемного труда в производстве, вследствие чего возникла объективная необходимость разработать систему социальной защиты рабочих на случай утраты ими единственного источника дохода – способности к труду. В этом направлении развивается вся советская система социального обеспечения, постепенно наполняясь нормативным содержанием, выражающим характер государственного вспомоществования на случай наступления социально неблагоприятных обстоятельств. В итоге поощрительное назначение пенсионного обеспечения отходит на второй план, уступая место новой задаче – защитить трудящегося и его семью от нужды при отсутствии возможности работать.

Однако полного отказа от назначения пенсии в качестве награды в советский период не происходит. Напротив, государство активно использует особенности модели пенсионных правоотношений для поощрения верных ему людей: выступая на стороне обязанного субъекта, государство принимает решение о назначении и выплате обе-

спечения, а следовательно, имеет возможность в индивидуальном порядке варьировать его размер, вознаграждая верных ему людей за выдающиеся заслуги перед отечеством.

Начиная с 1919 года, в архивных документах прослеживаются решения о назначении пенсионного обеспечения в повышенном размере семьям умерших высокопоставленных чиновников советского государства. Например, в протоколе заседания Президиума ВЦИК № 3 от 25 декабря 1919 г. упоминается о решении назначить ежемесячную пенсию в размере 5 000 рублей вдове покойного члена Реввоенсовета, командующего морскими силами В.М. Альфатера. В протоколе № 6 от 28 января 1920 г. – решение о назначении членам семьи Чегодаева П.А., члена Коллегии Народного комиссариата юстиции, ежемесячного пособия в размере оклада ответственных политических работников [30].

Законодательное регулирование порядка назначения пенсионного обеспечения за особые заслуги было впервые введено декретом СНК от 25 марта 1920 г. [31]. Народный комиссариат социального обеспечения (НКССО) уполномочивался назначать пенсии в повышенном размере семьям лиц, имевших крупные заслуги перед революцией и советской Россией. Декрет не был официально опубликован. Принятым в разъяснение упомянутого декрета циркуляром НКССО № 2 от 5 июня 1920 г. [32] «О назначении увеличенных пенсий членам семейств в случае смерти лиц, имеющих крупные заслуги перед Советской Республикой», постановлялось, что повышенные пенсии могли устанавливаться в размерах до 4-кратной нормы минимальной тарифной ставки местности, где проживала семья, в зависимости от числа нетрудоспособных (на одного – 3-кратная минимальная ставка, с увеличением на 1 ставку на каждого следующего, но не более 4-кратной нормы). Если умершему присваивались особо крупные заслуги, пенсия могла повышаться до 5-кратной минимальной ставки на семью. Члены таких семей могли обратиться с ходатайством об увеличении пенсии в местный губернский отдел социального обеспечения, откуда документы поступали на рассмотрение Коллегии НКССО, где и принималось окончательное решение.

Вскоре появляются официально опубликованные законодательные акты, регулирующие пенсионное обеспечение за особые заслуги: декрет СНК от 16 июля 1920 г. «О пенсиях лицам, имеющим особые заслуги перед рабоче-кре-

стьянской революцией» [1] и Положение СНК от 9 сентября 1920 г. «Об усиленных пенсиях лицам, имеющим заслуги перед Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой» [33]. Решения о назначении повышенных пенсий за «революционные заслуги» принимались НКСо, а за заслуги перед республикой – его губернскими отделами.

Декретом СНК от 20 января 1921 г. [2] были установлены «усиленные пенсии для престарелых и инвалидов педагогов, имеющих заслуги в деле народного образования», в двойном размере по сравнению с общими размерами пенсий по Положению «О социальном обеспечении трудящихся» от 31 октября 1918 г. [6] Полномочия по установлению заслуг в деле народного образования возлагались на губернские исполнительные комитеты по представлению губернских отделов народного образования.

Что понималось в то время под особыми заслугами? Общая идеология советского государства привнесла в трактовку этого термина неизменную ноту классового подхода. Согласно разъяснению, приведенному НКСо в циркуляре № 35 от 10 августа 1920 г., «особые заслуги» определялись как деятельность, «по своим высочайшим качествам явно очевидная для широких трудящихся масс и где назначение увеличенной пенсии имеет широкое агитационное значение» [28]. Разумеется, термин «особые заслуги» изначально несет в себе субъективный фактор, предоставляя широкую свободу усмотрения властному органу, назначающему пенсионное обеспечение. Практика того времени показывает, что большая часть пенсий за особые заслуги назначалась семьям влиятельных государственных чиновников. Отсюда отчетливо прослеживается яркий политический характер института пенсионного обеспечения за особые заслуги: поощряя людей, верных идеалам советского режима и достойно несущих службу на благо республики, государство тем самым обеспечивало себе надежную опору и поддержку в обществе. А в условиях пылавшей гражданской войны это являлось важной стратегической задачей сохранения нового государственного строя.

В период новой экономической политики принимается ряд новых законодательных актов, регулирующих льготное пенсионное обеспечение лиц, имеющих особые заслуги перед государством. Декретом СНК от 5 декабря 1921 г. «Об усиленных пенсиях» [3] предусматривалось назначение пенсий в повышенном размере нетрудоспособным

лицам: а) имеющим крупные заслуги по революционной деятельности или особо выдающиеся заслуги в области науки, искусства, литературы и техники, если работа этих лиц имеет общегосударственный характер; б) принесшим своей революционной, советской и профессиональной деятельностью значительную пользу государству или в своей работе проявившим особую самоотверженность и исключительную преданность служебному долгу. В случае смерти таких лиц пенсии назначались их нетрудоспособным членам семьи. Таким образом, понятие особых заслуг как основание дополнительного обеспечения расширяется и охватывает также высокие достижения в области науки, техники и культуры, представляющие общегосударственное значение.

Несколько позднее, декретом СНК РСФСР «О персональных пенсиях лицам, имеющим исключительные заслуги перед Республикой» от 16 февраля 1923 г. [4] круг лиц, имеющих право на повышенные пенсии от государства, дополнился следующими категориями: лица, своей профессиональной деятельностью создавшие значительное усовершенствование государственного аппарата или крупные улучшения каких-либо отраслей в хозяйственной, экономической и культурной жизни государства; лица, удостоенные ордена Красного Знамени, Военного и Трудового Знамени.

Анализ практики назначения персональных пенсий показывает, что социальный состав субъектов такого обеспечения был достаточно разнообразен: участники революционного движения, авторы научных трудов, профессора, академики, заслуженные педагогические работники, главные врачи военных госпиталей и т.д. [34 – 36]. Учитывая важность и опасность труда медицинских работников по борьбе с чумой, советское правительство распространило пенсионное обеспечение за исключительные заслуги перед республикой на медицинский персонал, командированный на борьбу с чумой, и членов их семей в случае смерти или инвалидности кормильца в результате заражения [7]. Однако исследователи справедливо обращают внимание на то, что подавляющее большинство персональных пенсионеров составляли члены коммунистической партии: «персональные пенсии вводились сначала для бывших политкаторжан, затем они превратились в пенсии для старых большевиков – членов ВКП (б) с партийным стажем до 1918 г.» [43].

На уровне СССР персональное пенсионное обеспечение было введено постановлением ЦИК и

СНК СССР «О персональных пенсиях» от 30 мая 1928 г. [8] Персональные пенсии лицам, имеющим особые заслуги в области революционной, государственной, общественной, хозяйственной или культурной деятельности, либо обороны СССР, по общему правилу назначались государственными органами союзных республик на основаниях и в порядке, определяемом союзным законодательством. В РСФСР действовало Положение об обеспечении персональными пенсиями лиц, имеющих исключительные заслуги перед Республикой, утв. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 21 мая 1928 г. [9]. В соответствии с указанным Положением персональные пенсии РСФСР назначались за исключительные заслуги перед республикой в области революционной деятельности, советского государственного строительства, военной и профессиональной деятельности, а также в области науки, искусства и техники. Таким образом, высокие достижения в любой профессиональной деятельности (не только в управленческой и военной) позволяли получить материальное вознаграждение в виде персональной повышенной пенсии от государства. Дополнительно был уточнен перечень нетрудоспособных членов семьи, которые вправе получать персональную пенсию в случае смерти их кормильца, имевшего исключительные заслуги перед государством: дети, братья и сестры – до 16 лет (или до окончания учебы), а в случае наступления нетрудоспособности до 16-летнего возраста – пожизненно, нетрудоспособные родители и супруг при установлении им 1–3 группы инвалидности. Тем самым государство очерчивает круг нетрудоспособных членов семьи заслуженного лица, чтобы ограничить свою обязанность по выплате пенсий в увеличенном размере.

Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР № 81/2423 от 17 ноября 1933 г. при СНК СССР была создана специальная комиссия, которой поручалось рассматривать заявления о назначении персональных пенсий общесоюзного значения [10]. При этом уточнялся порядок установления размера персональных пенсий: должна была учитываться степень нетрудоспособности и величина заработка, которую лицо получало до утраты трудоспособности. Максимально допустимый размер пенсионного обеспечения устанавливался в 500 рублей.

На уровне РСФСР новое Положение о персональных пенсиях было принято 20 мая 1930 г. [11]. Оно интересно тем, что более четко сформулированы основания назначения персональных

пенсий: членам партии, лицам, награжденным правительственными орденами, а также лицам, получившим звание народного артиста или заслуженного деятеля науки, искусства и техники, предоставлялось безусловное право на получение персональных пенсий. Далее перечислялись случаи, когда по усмотрению правительства могли назначаться персональные пенсии (т.е. безусловное право): лицам, репрессированным царским или капиталистическим правительством за активную революционную работу, если они не выступали против власти пролетариата; особо выдающимся деятелям в области военной, государственной, общественной, научной, технической и изобретательской деятельности, если они внесли особо ценный вклад в укрепление советского государства, и героям труда, которым это звание было присвоено Президиумом ВЦИК.

По Положению от 20 мая 1930 г. персональным пенсионерам предоставлялся также обширный пакет дополнительных социальных льгот: расчет квартирной платы по пониженным ставкам, право на дополнительные метры жилой площади, освобождение от всех налогов и сборов, бесплатное предоставление медицинской, лекарственной и протезной помощи, право на внеочередной прием в учреждения социального обеспечения и здравоохранения, а также на льготный прием детей и других лиц, состоящих на иждивении, во все учебные и воспитательные учреждения.

К 1953 г. в процентном соотношении состав получателей персональных пенсий принципиально меняется: из общего числа получателей персональных пенсий члены партии составляли: в 1953 г. – 77%, в 1954 г. – 78% [43]. При этом сохранялась практика «секретного» законодательного регулирования льготного пенсионного обеспечения за особые заслуги: нормативно-правовые акты, устанавливающие порядок назначения и выплаты персональных пенсий государственным чиновникам и заслуженным членам партии, официально не опубликовывались [12–15]. Иными словами, широкие социальные привилегии партийной элиты не доводились до сведения общественности, дабы они не вступали в противоречие с пропагандируемыми правительством политическими лозунгами о стремлении к коммунистическому равенству.

Только в период «хрущевской оттепели» появляется единый законодательный акт о порядке обеспечения в связи с особыми заслугами – Положение о персональных пенсиях, утв. постановлением Совета Министров СССР от

14 ноября 1956 г. № 1475 [16]. Были обобщены и актуализированы все предшествовавшие нормативно-правовые акты, действовавшие в этой области. Персональные пенсии, как и прежде, назначались за *особые заслуги* перед советским государством в области революционной, государственной, общественной и хозяйственной деятельности или *выдающиеся заслуги* в области культуры, науки и техники. Пенсии могли назначаться только с установлением инвалидности или достижением возраста: 55 лет – мужчинам, 50 лет – женщинам. При этом был уточнен круг нетрудоспособных членов семьи, имевших право на персональные пенсии в случае смерти лица, имевшего особые заслуги: дети, не достигшие 16 лет (учащиеся – 18 лет), или независимо от возраста, если они стали инвалидами до достижения 16 лет (учащиеся – 18 лет), а также братьям, сестрам и внукам при тех же условиях, но если они не имели трудоспособных родителей; нетрудоспособные родители и супруг (если они являются инвалидами или достигли возраста: мужчины – 55 лет, женщины – 50 лет); один из родителей или супруг, независимо от возраста и трудоспособности, если он занят уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего кормильца, не достигшими 8 лет, и не работает; дед и бабушка – при отсутствии лиц, которые по закону обязаны их содержать. Таким образом, перечень нетрудоспособных членов семьи лица, имевшего особые заслуги, был приведен в соответствие с общими нормами о государственных пенсиях по случаю потери кормильца [5].

Персональные пенсии делились на три категории, в зависимости от значимости заслуг их получателя: самые престижные – пенсии союзного значения (их максимальный размер составлял 2 000 рублей ежемесячно), далее – пенсии республиканского значения (максимальный размер составлял 1200 рублей ежемесячно) и пенсии местного значения (максимум до 600 рублей в месяц).

Дополнительно к пенсионной выплате получателям персональных пенсий также предоставлялись социальные льготы: право на дополнительную жилую площадь; снижение квартирной платы и платы за коммунальные услуги на 50% и расчет платы за жилую площадь сверх утвержденной нормы в одинарном размере; преимущественное право на специализированную медицинскую помощь и бесплатное протезирование всех видов (за исключением протезов из драгоценных металлов); право приобретать лекарства, выписанные по рецепту, по цене в 20% от их полной стоимости; пособие на

погребение в размере двойной месячной пенсии; единовременные пособия в случае особой нужды (пожар или другое стихийное бедствие, тяжелое заболевание, требующее постороннего ухода, и т.д.).

Положение о персональных пенсиях от 14 ноября 1956 г. впоследствии неоднократно дополнялось и изменялось, в результате чего к концу 70-х гг. XX в. потребовалось его переиздание в новом постановлении Совета министров СССР от 19 декабря 1977 г. № 1128 [17]. Основные правила обеспечения персональными пенсиями сохранялись, акцентируем внимание лишь на отдельных изменениях. В числе оснований назначения персональных пенсий были введены выдающиеся заслуги в области спорта. Кроме того, повышался возраст, с которого можно получать персональную пенсию: мужчинам – с 60 лет, женщинам – с 55 лет, т.е. льготами в связи с особыми заслугами можно было воспользоваться только при возникновении права на пенсию по старости.

Устанавливалось дополнительное социальное обеспечение заслуженным партийным работникам, имеющим право на персональные пенсии. Ежегодное пособие назначается персональным пенсионерам со стажем партийной работы не менее 50 лет в размере двухмесячной пенсии, со стажем от 30 до 50 лет – полуторамесячной пенсии, а бывшим политкаторжанам, ссыльно-поселенцам и политзаключенным при буржуазном правительстве (в т.ч. беспартийным) – в размере месячной пенсии. Все перечисленные категории пенсионеров обеспечиваются также ежегодными бесплатными путевками в санаторий или дом отдыха (могут заменяться денежной компенсацией до 100 рублей) и бесплатным проездом раз в год железнодорожным, водным, воздушным или автомобильным междугородним транспортом.

Со вступлением Российского государства на путь либерально-демократических реформ в начале 90-х гг. XX в. система социального обеспечения подверглась череде преобразований, которые не завершились и по сей день. Инициированный новой властью процесс сплошного отторжения всех атрибутов советского государства не мог не затронуть сферу персональных пенсий, поскольку в поощрении верно служивших прежнему строю людей явно отпала необходимость. Такая позиция правительства выразилась в статье 134 нового Закона РФ от 30 ноября 1990 г. № 340-I «О государственных пенсиях в РФ», согласно которой с 21 ноября 1990 г. на территории Российской Федерации

приостанавливалось дальнейшее назначение персональных пенсий, а пенсии, назначенные до указанной даты, отменялись с 1 января 1992 г. – взамен назначались пенсии на общих основаниях. Очевидной предпосылкой отмены персональных пенсий на тот момент видится, как справедливо отмечает исследователь А.Д. Айбазов, следствие «конъюнктурной поддержки развернувшейся в то время борьбы против льгот и преимуществ государственной и партийной номенклатуры» [37].

Один авторов этого закона, известный ученый в области права социального обеспечения М.Л. Захаров указывает два других обоснованных мотива, по которым институт персональных пенсий был в тот момент упразднен [38]. Во-первых, большинство этих пенсий (на что обращалось внимание выше) назначалось высокопоставленным чиновникам, почетным членам правящей партии «независимо от реальных результатов деятельности», в качестве очередной награды. И во-вторых, разработчики Закона от 30 ноября 1990 г. № 340-I преследовали цель сформировать у правящей элиты стимулы развивать и совершенствовать пенсионную систему государства: если их пенсионное обеспечение не будет выделяться из общих правил, они будут лично заинтересованы в улучшении его качества. И наоборот – если власть предрешающие уверены в том, что получат персональное пенсионное обеспечение, намного превышающее общеустановленные нормативы, интерес в повышении пенсий для большинства населения резко снижается.

В Законе РФ от 30 ноября 1990 г. № 340-I «О государственных пенсиях в РФ» была предпринята попытка ввести единые, четкие критерии назначения повышенного пенсионного обеспечения. Так, вводились повышенные нормы пенсий Героям СССР, Героям РФ, награжденным Орденом Славы трех степеней, Героям Социалистического Труда орденом Трудовой Славы трех степеней или орденом «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР» трех степеней, чемпионам Олимпийских игр. Это позволяло устанавливать факт наличия особых заслуг официальными документами, подтверждающими соответствующий статус гражданина. Тем самым существенно усиливалась степень прозрачности практики назначения льготного пенсионного обеспечения в связи с особыми заслугами: общество понимало, за какие конкретно заслуги гражданин получает надбавку к пенсии.

Но в то же время Законом учреждались и такие надбавки, которые не были связаны с особыми

заслугами перед государством, а имели скорее значение компенсации нравственных страданий, физических лишений, понесенных в связи с участием государства во Второй мировой войне (участникам Великой Отечественной войны, бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда» и др.) или вследствие необоснованного применения политических репрессий. В итоге специфика дополнительного обеспечения за особые заслуги перед государством растворялась среди общей массы разнотипных надбавок и доплат к пенсионному обеспечению.

И все же, как показало непродолжительное время, без льготного пенсионного обеспечения за особые заслуги государство обойтись не может. Вскоре был издан Указ Президента РФ от 30 ноября 1992 г. № 1490 «О дополнительном материальном обеспечении граждан за особые заслуги перед Российской Федерацией» [22], которым назначалось пожизненное ежемесячное материальное обеспечение за особые заслуги перед Российской Федерацией в размере 3000 рублей Козловскому И.С., Покровскому Б.А., Рихтеру С.Т., Улановой Г.С. Отмечался их вклад в развитие отечественного и мирового искусства, а также их просветительская и воспитательная деятельность по подготовке новых поколений артистов. В Указе содержалось поручение Правительству в течение трех месяцев разработать и представить на рассмотрение законопроект о дополнительном материальном обеспечении граждан за особые заслуги перед Россией. Такой законопроект был подготовлен, однако принятие его отложилось на неопределенный срок, вследствие чего назначение дополнительных выплат в связи с особыми заслугами оформлялось отдельными распоряжениями Президента РФ. Особые заслуги в них никак не конкретизировались, и подобная практика обоснованно критиковалась за допущение субъективного фактора в качестве определяющего при решении вопроса о достойном награды в виде дополнительного материального обеспечения [41]. М.Л. Захаров ввел применительно к этим выплатам меткий термин «усмотренческие персональные доплаты к пенсии» [38]. Доплата за особые заслуги составляла в основном 10 минимальных размеров оплаты труда и назначалась работникам дипломатических представительств, лауреатам государственных премий СССР и РФ, известным деятелям отечественной и мировой науки, культуры и искусства, чемпионам

Олимпийских игр и другим представителям творческой интеллигенции, ведущим активную просветительскую и воспитательную деятельность, поддерживающим авторитет государства в глазах общественности [24 – 27].

4 марта 2002 г. Президент РФ подписал Федеральный закон № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» [18], который, наконец, оформил современный правовой институт социального обеспечения граждан за особые заслуги перед государством. Закон оперирует понятием «выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией», устанавливая его в качестве основания для назначения повышенного социального обеспечения, но умалчивает при этом его официальное определение. Частично термин «выдающиеся достижения и особые заслуги» раскрывается через перечисление категорий лиц, уполномоченных на получение дополнительного материального обеспечения: Герои СССР и Российской Федерации; почетные орденоносцы (награжденные орденами: Святого апостола Андрея Первозванного, Ленина, «За заслуги перед Отечеством» I, II, III и IV степени, орденом Славы трех степеней, орденом Трудовой Славы трех степеней, «За службу Родине в Вооруженных Силах СССР» трех степеней), Герои Социалистического Труда; лауреаты Ленинской премии, государственных премий СССР и государственных премий Российской Федерации (РСФСР), а также чемпионы Олимпийских игр. Впоследствии этот перечень справедливо был дополнен чемпионами Паралимпийских игр и Сурдоолимпийских игр [19] и Героями Труда Российской Федерации [20].

В то же время Закон не отказывается от установившейся практики назначения дополнительного материального обеспечения за выдающиеся достижения и особые заслуги в качестве награды по субъективному усмотрению главы государства. В ч. 5 статьи 1 закреплено право Президента РФ устанавливать дополнительное материальное обеспечение иным гражданам РФ, имеющим особые заслуги перед народом и государством в области государственной, общественной и хозяйственной деятельности или выдающиеся достижения в области культуры, науки и техники. Между тем до сих пор отсутствует федеральный нормативно-правовой акт о порядке обращения к Президенту на предмет рассмотрения вопроса о предоставлении дополнительного материаль-

ного обеспечения в индивидуальном порядке, не определен государственный орган, компетентный изучать поступившие ходатайства главе государства и представлять мотивированное заключение о наличии выдающихся достижений и особых заслуг. Высказывается мнение, что должна быть сформирована специальная Комиссия по вопросам установления дополнительного ежемесячного материального обеспечения гражданам РФ за выдающиеся достижения и особые заслуги перед РФ при Президенте РФ, по аналогии с ранее существовавшей Комиссией по установлению персональных пенсий союзного значения при Совете Министров СССР [39]. Необходимо тщательно проработать состав будущей Комиссии с учетом справедливого баланса представительства органов государственной власти и независимой общественности. Например, в Комиссии при Президенте РФ по государственным наградам подавляющее большинство составляют делегаты от властных структур, при том что доля общественных представителей всего 21% от всего состава (Уполномоченный по правам человека, член Общественной палаты РФ и др.) [23]. Поскольку окончательное решение о предоставлении дополнительного материального обеспечения выносится Президентом от имени государства, то при предварительном рассмотрении этого вопроса должно высказываться общество в лице независимых представителей. Это обеспечит надлежащий диалог между властью и гражданским обществом, предотвращая несправедливые на взгляд общественности награждения.

Следует отметить, что дополнительное материальное обеспечение за особые заслуги при всей своей специфике сохраняет главный признак социального обеспечения: выплачивается исключительно при назначении пенсии или ежемесячного пожизненного содержания (для судей в отставке), с которыми связывается юридическая презумпция нетрудоспособности гражданина. В период выполнения оплачиваемой работы дополнительное материальное обеспечение не предоставляется. Таким образом, дополнительное материальное обеспечение за особые заслуги реализует цель государства предоставить повышенную денежную поддержку при наступлении нетрудоспособности лица, посвятившего себя служению государству и обществу.

Федеральным законом от 3 мая 2011 г. № 93-ФЗ [21] право на получение дополнительного материального обеспечения было распространено также

на граждан, проживающих за пределами РФ. Ранее это право было подтверждено Конституционным Судом РФ в Определении от 4 декабря 2003 г. № 444-О [29]: исходя из особого характера прав граждан на пенсионное обеспечение, производного от его трудовой или иной общественно полезной деятельности, Суд указал, что назначаемые в связи с этим пенсии должны признаваться заслуженными предшествующим трудом, службой, выполнением определенных, значимых для общества обязанностей. В итоге прекращение как начисления, так и выплаты пенсионного обеспечения (в т.ч. за особые заслуги) гражданам, выехавшим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации, на время их проживания за границей было признано незаконным ограничением конституционного права на социальное обеспечение. Итак, на сегодняшний день дополнительное материальное обеспечение назначается при следующем юридическом составе: во-первых, наличие выдающихся достижений и особых заслуг перед РФ, подтвержденных официальными документами о присвоении соответствующих званий или наград либо отдельным распоряжением Президента РФ, и во-вторых, назначение пенсии или пожизненного ежемесячного содержания.

Подводя итог настоящего исследования, следует отметить ряд особенностей института пенсионного обеспечения за особые заслуги перед государством в общей системе права социального обеспечения. В отличие от основных видов социального обеспечения, направленных на преодоление неблагоприятных жизненных обстоятельств, пенсионное обеспечение за особые заслуги представляет собой дополнительную форму социаль-

ного обеспечения, устанавливаемую государством с целью наградить преданных граждан, особо проявивших себя в различных сферах служения государству и обществу. Поощряя передовых политиков, государственных служащих, ученых, спортсменов и представителей творческой интеллигенции, государство решает важные политические задачи – наладить конструктивный диалог с гражданским обществом и обеспечить тем самым надежную опору власти, а также стимулировать развитие положительного потенциала своего народа для укрепления авторитета государства на мировой арене. Между тем при установлении социальных льгот и преимуществ за особые заслуги существует опасность обратного эффекта – снижение уровня доверия населения к власти в результате принятия необоснованных решений о награждении лиц, не имеющих каких-либо особых заслуг или достижений в глазах общественности. Такие ошибки были характерны для советского периода, когда подавляющее большинство получателей персональных пенсий за особые заслуги составляли высокопоставленные партийные чиновники. Современный институт дополнительного материального обеспечения за особые заслуги включает конкретные критерии, по которым назначается доплата к пенсии, однако не исключает полностью момент субъективного усмотрения высших представителей власти при решении вопроса о повышении пенсии в индивидуальном порядке. В связи с этим, как и в любом вопросе о награждении или наказании, проблема принятия справедливого решения о назначении дополнительного материального обеспечения за особые заслуги стоит крайне остро.

Библиография:

1. Декрет СНК «О пенсиях лицам, имеющим особые заслуги перед рабоче-крестьянской революцией» от 16 июля 1920 г. // *Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства*. 1920. № 66. Ст. 300
2. Декрет СНК «Об установлении усиленных пенсий для престарелых и инвалидов педагогов» от 20 января 1921 г. // *Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства*. 1921. № 6. Ст. 49
3. Декрет СНК «Об усиленных пенсиях» от 5 декабря 1921 г. // *Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства*. 1921. № 80. Ст. 697
4. Декрет СНК РСФСР «О персональных пенсиях лицам, имеющим исключительные заслуги перед Республикой» от 16 февраля 1923 г. // *Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства*. 1923. № 15. Ст. 198
5. Закон СССР «О государственных пенсиях» от 14 июля 1956 г. // *Ведомости ВС СССР*. 1956. № 15. Ст. 313
6. Положение СНК «О социальном обеспечении трудящихся» от 31 октября 1918 г. // *Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства*. 1918. № 89. Ст. 906
7. Постановление СНК РСФСР «О льготах для медицинского персонала, командированного на борьбу с чумой» от 21 февраля 1924 г. // *Известия Народного комиссариата труда СССР*. 1924. № 10–11. С. 25–26
8. Постановление ЦИК и СНК СССР «О персональных пенсиях» от 30 мая 1928 г. // *Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР*. 1928. № 35. Ст. 315

9. Положение «Об обеспечении персональными пенсиями лиц, имеющих исключительные заслуги перед Республикой», утв. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 21 мая 1928 г. // Известия Народного комиссариата труда СССР. 1928. № 33. С. 510 – 511
10. Постановление ЦИК СССР и СНК СССР № 81/2423 от 17 ноября 1933 г. «Об изменении Постановления ЦИК и СНК Союза ССР от 30 мая 1928 года о персональных пенсиях» // СЗ СССР. 1933. № 67. Ст. 403
11. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20 мая 1930 г. «Об утверждении Положения об обеспечении персональными пенсиями лиц, имеющих исключительные заслуги перед Республикой» // СУ РСФСР. 1930. № 25. Ст. 325
12. Постановление Совнаркома СССР от 15 декабря 1945 г. № 3239 «О персональных пенсиях для старых большевиков» [офиц. не опубликовано]
13. Постановление Совета Министров СССР от 28 июля 1948 г. № 2796 «О персональных пенсиях республиканского и местного значения» [офиц. не опубликовано]
14. Постановления Совета Министров СССР от 15 мая 1954 г. № 910 «О мерах по дальнейшему улучшению материально-бытовых условий старых членов КПСС – пенсионеров, получающих персональные пенсии союзного или республиканского значения» [офиц. не опубликовано]
15. Распоряжения Совета Министров СССР от 14 апреля 1949 г. № 5047, от 17 июня 1954 г. № 6492, от 31 декабря 1955 г. № 8657 [офиц. не опубликованы]
16. Постановление Совета Министров СССР от 14 ноября 1956 г. № 1475 «Об утверждении Положения о персональных пенсиях» // СП СССР. 1957. № 2. Ст. 8
17. Постановление Совмина СССР от 19 декабря 1977 г. № 1128 «Об утверждении Положения о персональных пенсиях» (ред. от 18.06.1991) // Свод законов СССР. Т. 2. 1990. С. 666
18. Федеральный закон от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» // СЗ РФ. 2002. № 10. Ст. 964
19. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 108-ФЗ «О внесении дополнений в Федеральный закон «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2877
20. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 397-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6962
21. Федеральный закон от 3 мая 2011 г. N 93-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2710
22. Указ Президента РФ от 30 ноября 1992 г. № 1490 «О дополнительном материальном обеспечении граждан за особые заслуги перед Российской Федерацией» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 23. Ст. 1973
23. Указ Президента РФ от 25 августа 2012 г. № 1217 «Вопросы Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам» // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4786
24. Распоряжение Президента РФ от 15 октября 1993 г. № 695-рп // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 14. Ст. 1202;
25. Распоряжение Президента РФ от 10 марта 1994 г. № 125-рп // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 11. Ст. 870;
26. Распоряжение Президента РФ от 5 апреля 1994 г. № 172-рп // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 15. Ст. 1225;
27. Распоряжение Президента РФ от 29 декабря 2001 г. № 726-рп // СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. II). Ст. 5176
28. Циркуляр НКССО «О назначении увеличенных пенсий лицам, имеющим особые заслуги перед Рабоче-Крестьянской революцией, согласно декрета Совнаркома от 16-го с.г.» от 10 августа 1920 г. № 35 // Сборник циркуляров и распоряжений НКССО. №1 – 120, 1920г. – М.: гос. изд., 1921. С. 25
29. Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 444-О «По жалобе гражданина Когана Исаака Львовича на нарушение его конституционных прав положением пункта 1 статьи 1 Федерального закона «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» // СЗ РФ. 2004. № 7. Ст. 597
30. ГАРФ. Ф. А 413. Оп. 2. Д. 557. Л. 24
31. ГАРФ. Ф. А 413. Оп. 2. Д. 549. Л. 4
32. ЦАНО. Ф. 2665. Оп. 1. Д. 44. Л.6
33. Декреты советской власти. Сборник. Т.10. Август – сентябрь 1920 г. – М.: Политиздат, 1980. С. 318
34. Назначение пенсий // Известия ЦИК СССР и ВЦИК Советов. 1926, 18 января. С. 5;
35. Назначение пенсий // Известия ЦИК СССР и ВЦИК Советов. 1926, 24 марта. С. 2;
36. Назначение персональных пенсий медработникам // Правда. 1926, 28 апреля. С. 5
37. Айбазов А.Д. О дополнительном пожизненном ежемесячном материальном обеспечении // Пенсия. 1998. N 3. С. 52
38. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. 2-е изд., испр. и перераб. – М.: изд-во БЕК, 2002. С. 343-344
39. Савицкая Т.М., Тяпкина О.А. Дополнительное материальное обеспечение за выдающиеся достижения и особые заслуги перед РФ // <http://www.kadrovik.ru/>
40. Торопкин С.А. Пенсионные реформы Александра I // Российский научный журнал. 2015. № 4 (47). С. 308 – 310

41. Чирков С.А. Комментарий к Федеральному закону от 4 марта 2002 года N 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» (постатейный) // СПС «Консультант Плюс», 2006
42. Шайхатдинов В.Ш. Дополнительное социальное обеспечение: анализ проблем теории и практики // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. N 4. С. 100 – 101
43. Янковська О. Реформи УРСР в соціальній сфері в середині ХХ ст.: пенсійне забезпечення (до 55-річчя пенсійної реформи) // Україна ХХ ст.: культура, ідеологія, політика, 2012. Вип. 17. С. 131

References (transliterated):

1. Tsirkulyar NKSO «O naznachenii uvelichennykh pensii litsam, imeyushchim osobyie zaslugi pered Raboche-Krest'yanskoj revolyutsiei, soglasno dekreta Sovnarkoma ot 16-go s.g.» ot 10 avgusta 1920 g. № 35 // Sbornik tsirkulyarov i rasporyazhenii NKSO. №1 – 120, 1920g. – M.: gos. izd., 1921. S. 25
2. Aibazov A.D. O dopolnitel'nom pozhiznennom ezhemesyachnom material'nom obespechenii // Pensiya. 1998. N 3. S. 52
3. Zakharov M.L., Tuchkova E.G. Pravo sotsial'nogo obespecheniya Rossii. 2-e izd., ispr. i pererab. – M.: izd-vo BEK, 2002. S. 343-344
4. Savitskaya T.M., Tyapkina O.A. Dopolnitel'noe material'noe obespechenie za vydayushchiesya dostizheniya i osobyie zaslugi pered RF // <http://www.kadrovik.ru/>
5. Toropkin S.A. Pensionnye reformy Aleksandra I // Rossiiskii nauchnyi zhurnal. 2015. № 4 (47). S. 308 – 310
6. Chirkov S.A. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 4 marta 2002 goda N 21-FZ «O dopolnitel'nom ezhemesyachnom material'nom obespechenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii za vydayushchiesya dostizheniya i osobyie zaslugi pered Rossiiskoi Federatsiei» (postateinyi) // SPS «Konsul'tant Plyus», 2006
7. Shaikhatdinov V.Sh. Dopolnitel'noe sotsial'noe obespechenie: analiz problem teorii i praktiki // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. 2015. N 4. S. 100 – 101
8. Yankov's'ka O. Reformi URSR v sotsial'nii sferi v seredini KhKh st.: pensiine zabezpechennya (do 55-richchya pensiinoi reformi) // Ukraïna KhKh st.: kul'tura, ideologiya, politika, 2012. Vip. 17. S. 131