Азарова Е.Г. Пенсионное обеспечение детей, потерявших кормильца: особенности правового регулирования // Журнал российского права.-2017.-№8. КонсультантПлюс

Статья посвящена особенностям пенсионного обеспечения несовершеннолетних граждан при потере ими кормильца в случае его смерти или безвестного отсутствия. Показывается зависимость права на пенсию несовершеннолетних членов семьи умершего кормильца от его правового статуса. Особенности правового регулирования установлены для семей застрахованных лиц, военнослужащих, граждан, пострадавших от радиационной или техногенной катастрофы, космонавтов. При потере кормильца, не имеющего определенного правового статуса, предусмотрена возможность назначения социальной пенсии. Исследуются такие юридические факты, как потеря кормильца, признание детей (включая усыновленных), а также братьев (сестер), внуков, пасынков (падчериц) членами его семьи, факты нетрудоспособности членов семьи и нахождения на иждивении кормильца. Отмечается, что к достоинствам пенсионного законодательства можно отнести признание многих фактов, требуемых для назначения детям пенсии, предполагаемыми и не требующими доказательств.

Критикуется законодательная инициатива расширить понятие потери кормильца в целях пенсионного обеспечения детей, родители которых неизвестны либо длительное время уклоняются от уплаты алиментов. Анализируются сходства и различия в нормах семейного и пенсионного законодательства, регулирующих право членов семьи на алименты и на пенсию по случаю потери кормильца. Обращается внимание на желательность большего учета положений Семейного кодекса при включении членов семьи в круг лиц, обеспечиваемых пенсией при потере кормильца. В целях совершенствования законодательства о пенсионном обеспечении детей и расширения круга лиц, имеющих право на пенсию, обосновывается необходимость большей согласованности пенсионного и гражданского законодательства в направлении признания потерявшими кормильца его фактических иждивенцев безотносительно к наличию между ними родственной связи или степени родства.

Ключевые слова: пенсия по случаю потери кормильца, нетрудоспособные члены семьи, понятие потери кормильца, иждивенство.

Основной вид пенсионного обеспечения детей, т.е. несовершеннолетних граждан, - пенсия по случаю потери кормильца. Именно для этой категории лиц законодатель устанавливает существенные особенности правового регулирования, которые представляют теоретический и практический интерес. В данной статье идет о пенсионном обеспечении не только детей, потерявших родителей, но и других несовершеннолетних членов семьи кормильца.

С юридической точки зрения кормилец - физическое лицо, обеспечивающее или обязанное обеспечивать содержание других физических лиц. Смерть кормильца, т.е. прекращение его физического существования, навсегда лишает членов его семьи возможности получить от него необходимое содержание и влечет различные юридические последствия. В сфере социального обеспечения нетрудоспособные члены семьи, состоявшие на иждивении кормильца, приобретают право на пенсию по случаю его потери. В современных условиях, когда бюджет семьи формируется обычно за счет доходов всех или любых трудоспособных ее членов, юридическое понятие кормильца относится к лицам любого пола. Пенсия может быть назначена (на определенных условиях) при потере матери, жены, бабушки, сестры.

Выбор закона, применимого в каждом конкретном случае, зависит от правового статуса кормильца. Если он был застрахован в рамках обязательного пенсионного страхования, пенсия назначается по Федеральному закону от 28 декабря 2013 г. N 400-ФЗ "О страховых пенсиях" ( Закон о страховых пенсиях). Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. N 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" признает потерю кормильца страховым случаем, а одноименную пенсию - обязательным страховым обеспечением. Законодатель не требует, чтобы кормилец имел статус застрахованного лица на дату его потери. Право на пенсию не зависит от продолжительности страхового стажа кормильца, а также (по общему правилу) от причины и времени наступления его смерти. Назначению страховой пенсии препятствует лишь полное отсутствие страхового стажа. В этом случае проверяется право на социальную пенсию по случаю потери кормильца. Не страховая, а лишь социальная пенсия может быть назначена также, если претендующий на нее член семьи совершил установленное в судебном порядке уголовно наказуемое деяние, повлекшее смерть кормильца.

При наличии у кормильца статуса военнослужащего применяются нормы двух Законов: Закона РФ от 12 февраля 1993 г. N 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей" (далее - Закон о пенсионном обеспечении военнослужащих, Закон 1993 г.) и Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" (Закон о государственном пенсионном обеспечении). Понятие "военнослужащие" употребляется в пенсионном законодательстве в собирательном смысле, объединяющем граждан, проходивших собственно военную службу (в том числе по призыву), службу в органах, перечисленных в наименовании закона 1993 г., а также прокурорских работников, сотрудников Следственного комитета и таможенных органов Российской Федерации. Статус кормильца как военнослужащего в целях пенсионного обеспечения его семьи сохраняется, если он умер (погиб) не только во время прохождения службы, но и не позднее трех месяцев со дня увольнения с нее либо позднее этого срока, однако вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в период прохождения службы, а для семей пенсионеров из числа этих лиц - если кормилец умер в период получения пенсии или не позднее пяти лет после прекращения ее выплаты.

Законом о государственном пенсионном обеспечении установлены условия назначения пенсий гражданам из числа космонавтов и членам их семей.

Ст. 10 того же Закона особо выделяет статус граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф, в частности получивших или перенесших лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС или работами по ликвидации ее последствий. Право на пенсию по случаю потери кормильца предусмотрено для членов семей следующих категорий умерших граждан: инвалидов вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС; участников ликвидации последствий этой катастрофы в зоне отчуждения; граждан, которые были заняты на эксплуатации АЭС и работах в зоне отчуждения.

Исходя из принципа всеобщности пенсионного обеспечения, законодатель предусматривает пенсии по случаю потери кормильца, который не имеет определенного правового статуса либо статус которого не подтвержден надлежащим образом. В этих случаях может быть назначена социальная пенсия в соответствии с Законом о государственном пенсионном обеспечении. Этот Закон именует социальную пенсию ежемесячной денежной выплатой нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств существования.

Подавляющее большинство получателей пенсий по случаю потери кормильца - дети, потерявшие родителей из числа застрахованных граждан.

Право как на страховую, так и на иные пенсии по случаю потери кормильца возникает при наличии сложного юридического состава, включающего по общему правилу следующие юридические факты: потеря физического лица (кормильца); принадлежность к членам его семьи; нетрудоспособность члена семьи; его иждивенство. Все эти факты требуют законодательного определения. Очевидно, что от позиции законодателя зависит, насколько широк круг лиц, в том числе несовершеннолетних, которым может быть назначена пенсия. Очевидно и то, что в интересах детей этот круг должен быть максимально объемным.

Наиболее полно условия пенсионного обеспечения при потере кормильца сформулированы в Законе о страховых пенсиях и Законе о пенсионном обеспечении военнослужащих. Пенсионное законодательство трактует понятие потери несколько шире, чем смерть (гибель). К семьям умерших приравниваются семьи безвестно отсутствующих граждан, если такое отсутствие удостоверено в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Суд в данных случаях устанавливает не смерть, а ее презумпцию. Вступление решения суда об объявлении гражданина умершим в законную силу дает основание для регистрации смерти в органах ЗАГС и, соответственно, для пенсионного обеспечения семьи умершего, а не безвестно отсутствующего кормильца. Смерть или безвестное отсутствие кормильца - устоявшиеся основания данного вида пенсионного обеспечения. Однако это не свидетельствует о невозможности расширения понятия потери кормильца. В настоящее время ставится, например, вопрос о признании таковой отсутствие сведений о местонахождении лица, более одного года уклоняющегося от уплаты алиментов на детей. Проблема отказа родителей от содержания детей не нова. Такой отказ носит массовый характер и обусловливается как субъективными, так и объективными причинами.

По мнению Министерства юстиции РФ - автора инициативы признавать безвестно отсутствующими лиц, более одного года уклоняющихся от уплаты алиментов, законопроект направлен на совершенствование законодательства в части розыска должников, хотя на самом деле он этому розыску не способствует.

Авторы законопроекта предлагают: если в течение одного года со дня получения последних сведений о должнике розыск оказался безрезультатным и все возможные меры по обнаружению его места нахождения исчерпаны - оканчивать исполнительное производство, а исполнительный документ возвращать взыскателю и разъяснять ему право на обращение в суд с заявлением о признании должника безвестно отсутствующим. Между тем приведенные выше цифры красноречиво свидетельствуют: число должников при продолжении розыска за пределами годичного срока резко сокращается, а отказ от его продолжения и назначение через один год розыска пенсии взамен алиментов приведет к фактическому освобождению должников от возложенных на них судом обязательств. При этом разработчики законопроекта утверждают, что его реализация не повлечет дополнительных расходов из федерального бюджета и иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Но это верно лишь в случае, если реализация ограничится окончанием исполнительного производства. Если же суды будут устанавливать безвестное отсутствие должников с последующим назначением детям пенсии по случаю потери кормильца, это повлечет расходы федерального бюджета на ежемесячную выплату пенсии десяткам тысяч детей.

Предложение заменить алименты пенсией весьма спорно, так как не согласуется, с юридическим и теоретическим представлениями о безвестном отсутствии. Как справедливо утверждается в учебниках гражданского права, гражданские отношения рассчитаны на нормальное их развитие и не предполагают, что кто-либо может специально прятаться, уклоняться от обнаружения его местонахождения. Признание в массовом порядке лиц, не желающих платить алименты и избегающих их уплаты, по мнению автора, искажает суть понятия безвестного отсутствия. Нежелание (или отсутствие возможности) содержать собственных детей, уклонение (иногда демонстративное) от выполнения алиментных обязательств, безуспешный (зачастую весьма формальный) розыск судебными приставами должников, реальная нуждаемость детей, не получающих алиментов, в средствах существования - все это не может служить основанием для признания таких детей субъектами права на пенсию наравне с детьми, кормилец которых умер.

Предложение приравнять неуплату алиментов к потере кормильца возникло из-за того, что государство не признает себя обязанным участвовать в содержании нетрудоспособных граждан, не получающих, в том числе по его вине, материальной помощи от родителей, и не считает нужным искать средства для предоставления безусловно необходимой им поддержки. Идти в этих случаях по пути расширения понятия потери кормильца - не самая удачная идея. Отметим также, что ее реализация может привести к всплеску "безвестного отсутствия" тех родителей, которые ранее не предполагали скрываться от алиментных обязательств. Кроме того, в проигрыше окажутся добросовестные плательщики алиментов, а также значительная часть их детей, поскольку при низкой оплате труда размер алиментов во многих случаях значительно ниже размера даже социальной пенсии по случаю потери кормильца.

Поиск решений не является предметом данной статьи. Здесь можно лишь упомянуть о вынашиваемой годами, хотя и спорной, идее создания Алиментного фонда, о регулярно предлагаемом введении налога на доходы граждан, не имеющих детей, для финансирования весомых ежемесячных детских пособий и др. Несомненный интерес представляет и обсуждаемая в некоторых странах концепция безусловного базового дохода для всех граждан, независимо от их трудового вклада.

Теоретический интерес представляет и другое, тоже спорное предложение - о признании потерявшими кормильца детей, родители которых неизвестны. По инициативе Совета Федерации и ряда депутатов Государственной Думы РФ 21 декабря 2016 г. был принят в первом чтении законопроект "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" (о расширении круга лиц, имеющих право на социальную пенсию по случаю потери кормильца)", которым предлагается включить в этот круг наряду с детьми, потерявшими одного или обоих родителей, и детьми умершей одинокой матери также детей, в свидетельстве о рождении которых в графах "отец" и "мать" сведения отсутствуют. Согласно пояснительной записке к законопроекту судебные органы, принимающие положительные решения по таким делам, считают: поскольку право на пенсию есть у ребенка, потерявшего родителей, неважно, каким образом он их потерял. Отсутствие свидетельств об их смерти либо аналогичных документов, по мнению судов, не может быть основанием к отказу в назначении пенсии, поскольку свидетельство о рождении, в котором родители ребенка не указаны, подтверждает их потерю. Само наличие судебных споров, отмечается в пояснительной записке, доказывает неоднозначность толкования действующих норм и свидетельствует в пользу предлагаемого законопроекта. Причем, по мнению спикера Совета Федерации В.И. Матвиенко, речь должна идти о социальном обеспечении только детей, юридически никогда не имевших ни одного из родителей. Обращается внимание на немногочисленность рассматриваемой категории детей (согласно данным Минобрнауки России по состоянию на 20 апреля 2016 г. их было 880 чел.).

Действительно, такие дети признаются законодателем вообще не имеющими родителей, которые в реальности существовали или существуют, т.е. как бы потерявшими их. В то же время их приравнивание в целях пенсионного обеспечения к детям, лишившимся кормильца, неизбежно повлечет вполне обоснованный и закономерный вопрос о праве на социальную пенсию и всех детей одиноких матерей, поскольку они юридически имеют лишь одного родителя (т.е. "потеряли" отца), а это уже миллионы человек. Представляется более правомерным в таких случаях не размывать понятие потери кормильца ради назначения пенсии, а говорить о необходимости установления на детей, юридически, т.е. с точки зрения самого законодателя, не имеющих одного или обоих родителей, ежемесячного федерального (а не регионального) пособия - в размере, сопоставимом с размером рассматриваемой пенсии. Поскольку государство в данных случаях считает для себя возможным не искать и (или) не признавать реальных родителей, оно должно взять на себя ответственность за материальную поддержку их детей без искусственного расширения понятия потери кормильца.

Пенсионное законодательство во многом учитывает нормы семейного законодательства относительно понятия члена семьи. Соответственно, пенсия может быть назначена как детям (включая усыновленных), потерявшим отца и (или) мать (усыновителей), так и (при дополнительных условиях) - сестрам (братьям), потерявшим сестру или брата, либо внукам, потерявшим деда или бабушку. При этом назначение пенсии за указанных лиц возможно и в том случае, если они к моменту смерти не несли возложенных на них судом алиментных обязательств либо такие обязательства вообще не могли быть на них возложены, т.е. как бы не являлись членами семьи, хотя добровольно содержали указанных родственников.

Анализ семейного законодательства и соответствующей литературы позволяет сделать вывод, что главное значение для признания семейных отношений, в том числе при пенсионном обеспечении детей, имеет наличие кровных (фактических) родственных связей, происхождение от данного лица или от общего предка. В подтверждение этого принимаются прежде всего свидетельства о рождении, выданные органами ЗАГС в соответствии с требованиями СК РФ и Федерального закона от 15 ноября 1997 г. N 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния". Для решения вопроса о пенсионном обеспечении ребенка достаточно представить документы, что кормилец, за которого назначается пенсия, является его отцом или матерью. Однако следует иметь в виду, что нормы семейного законодательства претерпевают существенные изменения, а происхождение ребенка от того или иного лица и, соответственно, признание его членом семьи данного кормильца может быть как установлено, так и оспорено не только при жизни, но и после смерти кормильца. Так, законодателем презюмируется происхождение ребенка от мужа его матери. В то же время эта презумпция является оспоримой. Отцом ребенка признается супруг его матери, если не доказано иное. При рождении ребенка у родителей, не состоящих в браке между собой, если нет их совместного заявления или в определенных СК РФ случаях заявления отца ребенка, отцовство устанавливается в судебном порядке. Суд принимает во внимание любые доказательства, с достоверностью подтверждающие происхождение ребенка от конкретного лица.

Усыновленные дети юридически приравниваются к родным детям усыновителя. Согласно СК РФ усыновленные дети и их потомство по отношению к усыновителям и их родственникам, а усыновители и их родственники по отношению к усыновленным детям и их потомству приравниваются в личных неимущественных и имущественных правах и обязанностях к родственникам по происхождению. При усыновлении дети по общему правилу утрачивают личные неимущественные и имущественные права и освобождаются от обязанностей по отношению к своим родителям (своим родственникам). Но за ребенком, имеющим к моменту усыновления право на пенсию, полагающуюся ему в связи со смертью родителей, сохраняется это право и при его усыновлении. Однако решение суда об усыновлении не освобождает родителя, с которого в судебном порядке взыскивались алименты, от дальнейшей их уплаты, если при усыновлении ребенка за этим родителем были сохранены личные неимущественные и имущественные права и обязанности. При сохранении таких прав сохраняется и право на пенсию за родителя, умершего после усыновления ребенка.

Пенсия может быть назначена не только за родителей, но и за некоторых других членов семьи, которые в семейном праве именуются алиментообязанными лицами второй очереди. Так, допускается возможность пенсионного обеспечения братьев (сестер) и внуков, но лишь при отсутствии у них трудоспособных родителей. Пенсия не должна назначаться, если трудоспособен хотя бы один из родителей. Во внимание принимается факт трудоспособности родителей, а не реальная возможность содержать детей.

Согласно же СК РФ несовершеннолетние нуждающиеся братья, сестры и внуки вправе претендовать (в судебном порядке) на алименты от своих трудоспособных совершеннолетних братьев (сестер), а также от дедушек или бабушек при невозможности получения содержания от своих родителей (если младшая сестра находилась на иждивении 17-летнего работающего брата, в случае его смерти, при отсутствии трудоспособных родителей, она может получить пенсию за него). Однако в отличие от семейного законодательства для пенсионного обеспечения, как говорилось, необходимо подтвердить отсутствие трудоспособных родителей. При этом не учитывается, есть ли у них реальная возможность содержать ребенка. Представляется, что нормы семейного и пенсионного законодательства должны быть гармонизированы в пользу несовершеннолетних детей, находившихся на иждивении указанных членов семьи. Кстати, такое решение не привело бы к сколько-нибудь заметным расходам пенсионных средств, поскольку подобные ситуации единичны.

Особые условия пенсионного обеспечения установлены для пасынков (падчериц). По действующему пенсионному законодательству пасынок и падчерица имеют право на пенсию наравне с родными детьми, если они находились на воспитании и содержании умершего отчима или умершей мачехи. Требование подтвердить факты воспитания и содержания ужесточает условия предоставления пенсии пасынку (падчерице) по сравнению с родными детьми, но соотносится с нормами семейного законодательства и представляется обоснованным. Однако вряд ли оправданы различия в пенсионном обеспечении указанных членов семей разных категорий военнослужащих. Согласно Закону о пенсионном обеспечении военнослужащих пасынок и падчерица имеют право на пенсию по случаю потери кормильца наравне с родными детьми без каких-либо оговорок, детям же пенсия назначается независимо от нахождения на иждивении кормильца.

Буквальное понимание кормильца как лица, реально доставлявшего содержание, могло бы оставить за пределами пенсионного обеспечения детей, родившихся после смерти отца, или тех, мать которых умерла при родах. Однако, поскольку в данных случаях устанавливается отцовство и материнство, потеря отца и (или) матери как потенциальных и презюмируемых кормильцев ребенка является основанием для назначения последнему пенсии. Анализ условий назначения пенсии детям за родителей, таким образом, свидетельствует, что она может компенсировать не только доходы, которые реально были источником средств существования, но и те, которые могли быть таким источником. Пенсия полагается, например, и при потере родителя, фактически никогда не содержавшего ребенка или в течение многих лет не платившего ему алиментов. Так, не является препятствием к назначению ребенку пенсии за умершую мать, работавшую по найму лишь до его рождения.

Как отметил Конституционный Суд РФ, презумпция нахождения ребенка до достижения 18-летнего возраста на иждивении родителей следует из норм семейного права, согласно которым ребенком признается лицо, не достигшее возраста 18 лет (совершеннолетия), родители обязаны содержать своих несовершеннолетних детей. Следовательно, до достижения ребенком совершеннолетия всю ответственность за его воспитание и содержание несут родители, что освобождает детей, не достигших 18 лет, от необходимости доказывать факт нахождения на иждивении родителей при назначении пенсии по случаю потери кормильца.

Исследование правового регулирования пенсий по случаю потери кормильца позволяет сделать вывод, что законодатель особо выделяет из всех лиц, нуждающихся в пенсионном обеспечении, членов семьи умершего, не достигших совершеннолетия, прежде всего детей, потерявших родителей. При этом многие факты и события, с которыми связывается право на пенсию, предполагаются и не требуют доказательств, что, безусловно, отвечает интересам детей.

Пенсионное и сопряженное с ним семейное законодательство ставят имущественные обязательства граждан и право на пенсию в зависимость от родственных отношений между кормильцем и его иждивенцами. При этом отношения "родители - дети" имеют двойственную природу. С одной стороны, преимущество отдается фактическому происхождению детей - кровному, генетическому, биологическому родству, с другой стороны (при оговоренных законодателем условиях), родителями ребенка признаются лица, заведомо не имеющие с ним кровного родства (например, при применении вспомогательных репродуктивных технологий). Гибкая позиция законодателя в современных условиях представляется убедительной и оправданной. В то же время сложившееся правовое регулирование вызывает закономерный вопрос: насколько обоснованно круг детей, имеющих право на пенсию, зависит от их происхождения - фактического или презюмируемого законодателем и почему ребенок, лишившийся реального кормильца, не вправе получить пенсию из-за отсутствия определенной степени родственной связи с ним. Со смертью кормильца для его нетрудоспособных иждивенцев происходит смена субъекта, предоставляющего им средства существования. Вместо частного (физического) лица таковым выступает лицо публичное - государство, что, собственно, и гарантируется Конституцией РФ каждому человеку, потерявшему кормильца. В то же время нельзя не видеть существенные концептуальные различия в понимании кормильца между пенсионным и гражданским законодательством. Согласно ст. 1088 ГК РФ в случае смерти потерпевшего (кормильца) право на возмещение вреда имеют **любые** нетрудоспособные лица, состоявшие на его иждивении или имевшие право на получение от него содержания. Таким образом, ГК РФ несколько по-иному, более объемно определяет граждан, лишившихся кормильца и, соответственно, источника средств существования. Получается, что частные лица несут ответственность перед более широким кругом лиц, нуждающихся в материальной поддержке, чем государство, отказывающее некоторым гражданам в праве на пенсионное обеспечение лишь на том основании, что формально не признает их членами семьи, с чем трудно согласиться.

Представлен список литературы 9 наименований.