

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

На правах рукописи

ГОЛИКОВА ИННА ГЕННАДЬЕВНА

**ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ СЛУЖАЩИХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ,
ВОЕННОЙ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

направления подготовки 40.03.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Автореферат бакалаврской работы

Научный руководитель
доцент, канд. филос. наук

А.В. Солдунов

Зав. кафедрой конституционного и
муниципального права
профессор, д-р юрид. наук,
заслуженный юрист РФ

Г.Н. Комкова

Саратов 2016

Актуальность темы исследования определяется тем, что Пенсионное обеспечение в каждом государстве – важная составляющая системы социальной защиты населения. В соответствии со ст. 7 Конституции Российской Федерации, Россия является социальным государством, в котором обеспечивается государственная поддержка инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Пенсионное обеспечение выступает необходимой формой государственного участия в социальной поддержке населения и естественно, с течением времени, подвергается определенному трансформированию и оптимизации. Именно подобные изменения коснулись системы пенсионного обеспечения в 2015-2016 г.г., которые установили новые правила назначения пенсии для государственных служащих.

В настоящее время активно реализуется пенсионная реформа, которая законодательно установлена Федеральным законом 400-ФЗ «О страховых пенсиях», вступившим в силу в 2013 году. Внедрение обозначенной реформы происходит постепенно, что, несомненно, актуализирует необходимость исследования правовых основ пенсионного обеспечения в современной России.

Актуальности исследованию также добавляет и тот факт, что для государственных служащих с 2016 года изменится порядок доплаты за выслугу лет. Начиная с 1 января 2016 года, возраст выхода на пенсию чиновников будет отсчитываться от 65-ти лет. Законопроект, повышающий пенсионный возраст для государственных служащих, был представлен Министерством труда и социальной защиты РФ в конце июля 2015 г.

Новый законопроект затронет более чем 5 тысяч человек, экономия средств по стране прогнозируемо составит около 90 миллионов рублей. Этот закон входит в антикризисную программу 2014 года. Экономия средств может составить: в 2016 году – 16 млрд. руб., в 2017 – немногим более 17 млрд. руб., в 2018 – около 19 млрд. руб. Таким образом, за три года набирается примерно 52 млрд. руб.¹ Столь существенная экономия вполне объяснима. В России, по

¹См.: Работающих чиновников лишат пенсии [Электронный ресурс] // Режим доступа <http://www.gazeta.ru/business/2015/08/19/7697183.shtml> (дата обращения: 10.09.2015).

данным Росстата, численность работников государственных органов власти и органов местного самоуправления составляла в 2014 году 2,2 млн. человек. Это примерно 3% от общей численности занятых (71,5 млн. человек)². Несмотря на положительную экономическую выгоду, сложность и противоречивость норм законодательства о пенсионном обеспечении обусловлены недоработками законодателей ввиду спешки реформирования и оставляют возможность для их произвольного толкования правоприменителями. В этих условиях совершенствование закона как средства защиты прав граждан является одной из приоритетных задач правового государства.

Практическая значимость исследования заключается в том, что проведенный анализ не только требований законодательства, предъявляемых к пенсионному обеспечению служащих государственной гражданской, военной и правоохранительной служб в Российской Федерации, но и существующих противоречий, проблем правоприменения, сложных и спорных моментов в области пенсионного обеспечения государственных служащих, а также анализ изменений, вносимых в действующую систему пенсионного обеспечения государственных служащих дает возможность взвешенно подойти к реформированию системы пенсионного обеспечения, предупредив возможные негативные последствия. Кроме того несомненной практической ценностью проведенного исследования является и повышение общего уровня правовой культуры граждан нашего государства. Результаты данного исследования могут быть использованы как субъектами пенсионного обеспечения, так и государственными органами при внесении изменений в законодательство.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, а **предметом** - правовые нормы, касающиеся государственного пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, а также складывающаяся на их основе правоприменительная практика.

²См.: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ [Электронный ресурс] // Режим доступа URL: <http://gks.ru/> (дата обращения: 10.09.2015).

Цель выпускной работы - провести комплексный анализ правового регулирования пенсионного обеспечения служащих государственной гражданской, военной и правоохранительной служб в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели были поставлены следующие взаимообусловленные **задачи**:

- рассмотреть историю возникновения и развития государственной службы в России;
- изучить правовой статус государственных служащих как субъектов права социального обеспечения;
- рассмотреть понятие и виды пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих;
- провести анализ пенсионного обеспечения служащих военной и правоохранительной службы;
- проанализировать теоретические и практические проблемы пенсионного обеспечения государственных служащих в Российской Федерации.

Реализация намеченных целей и задач осуществлялась на основе изучения юридической литературы, посвященной заявленной теме. Среди ученых исследовавших проблемы правового регулирования пенсионного обеспечения государственных служащих можно выделить труды: Т.Т. Алиева, С.С. Артеменко, Г.В. Атаманчука, Р.В. Бесполихиной, А.Н. Болдырева, Е.Д. Богатырева, А. Г. Барабашева, А.И. Гончарова, С.В. Корниловой, Т.К. Мироновой, С.В. Смирнова, С.М. Стромовой, Е.В. Чупровой, А.А. Яковой и др.

При написании выпускной квалификационной работы использовались такие подходы и методы как исторический и логический, системный, анализ и синтез, сравнительно-правовой и формально-юридический.

Работа состоит из введения, трех взаимосвязанных глав, разделенных на параграфы и заключения.

Основное содержание работы

Глава 1 выпускной работы посвящена исследованию общих положений правового регулирования пенсионного обеспечения служащих государственной гражданской, военной и правоохранительной служб в Российской Федерации. Анализ истории возникновения, развития государственной службы и пенсионного обеспечения в России показал, что развитие государственной службы повлияло на современное правовое решение вопросов государственной службы в целом, и в частности на пенсионное обеспечение государственных служащих. На каждом этапе развития государственной службы устанавливалась специфичная данному периоду система социальных гарантий. Обращаясь к исследованию пенсионного обеспечения государственных служащих, автор изначально проанализировал юридическое понятие государственного служащего, который согласно законодательству является физическим лицом, имеющим гражданство РФ, назначенное в установленном нормативными актами порядке на должность государственной службы и возмездно исполняющее служебные обязанности в объеме предоставленных по ней полномочий.

Именно признаки государственного служащего, установленные в законе являются теми нормативными требованиями, которые законодатель предъявляет к государственному служащему или претенденту на это звание.

Автором проанализированы признаки государственного служащего Российской Федерации, отмеченные в статьях и нормах федеральных законов.

- Гражданство Российской Федерации. По закону государственным служащим России может быть только гражданин РФ. Приобретение гражданства другого государства (или двойное гражданство) не позволяет находиться на российской государственной службе, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Исключение составляет только военная служба по контракту в Российских Вооруженных силах – законодательство позволяет иностранцам поступать на контрактную военную службу России на должности солдат, сержантов и старшин сроком на пять лет.

- Наличие должности государственной службы, главный, признак. Под исполнением обязанностей по должности государственной службы следует понимать осуществление служащим своих должностных полномочий. Должность государственной службы должна быть включена в Реестр должностей федеральной государственной службы или в реестры должностей государственной гражданской службы субъекта РФ, которые вместе составляют Сводный реестр должностей государственной службы Российской Федерации.

- Наличие акта (приказа) руководителя государственного органа или его структурного подразделения о назначении на должность, а также подписанного служебного контракта. Издание акта (приказа) руководителя должно предшествовать заключению служебного контракта, а не наоборот. В данном случае законодатель отдаст приоритет правам гражданина.

- Служащий добровольно берет на себя обязательства по прохождению государственной службы. Необходимость личного волеизъявления служащего для прохождения государственной службы подтверждает демократизм существующей системы государственной службы России. В Российской Федерации согласно Конституции запрещен принудительный труд, что в полной мере распространяется на государственную службу (кроме военной по призыву на срочную службу).

- Денежное содержание из государственного бюджета – федерального или регионального. Компенсацию за свою службу государственный служащий получает от государства в денежной форме, которая имеет различное обозначение в зависимости от вида государственной службы – денежное содержание, вознаграждение, довольствие. Получение денежного содержания только за счет средств государственного бюджета устраняет опасность финансово-экономического давления на госслужащих и их подкупа со стороны коммерческих и иных негосударственных структур или физических лиц. Централизованное государственное финансирование работников государственного аппарата в определенной мере создаст заслон таким негативным явлениям, как лоббирование и коррупция.

Существуют и другие признаки государственного служащего Российской Федерации. Это касается, в частности, возраста (18-65 лет), квалификационных требований, владения государственным языком, состояния здоровья служащего, запретов и правоограничений, связанных с гражданской службой.

С принятием Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлен особый статус регулирования государственных гарантий на гражданской службе. Во-первых, перечень гарантий, предоставляемых государственным служащим в связи с исполнением ими профессиональной служебной деятельности, дифференцировался по видам государственной службы. Во-вторых, основные гарантии устанавливались федеральными законами и предоставлялись всем гражданским служащим. В-третьих, дополнительные гарантии устанавливаются правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в случае возникновения определённых условий.

Такой подход обеспечивает равные условия прохождения гражданской службы, независимо от её уровня и вида, а также создавал необходимые предпосылки для дифференциации мероприятий по социальной защите гражданских служащих с учётом характера, особенностей, эффективности и результативности их профессиональной служебной деятельности, процессов развития гражданской службы и иных условий.

Таким образом, проведенный автором анализ действующего российского законодательства, регулирующего государственную службу в Российской Федерации, позволяет сделать вывод, что повышение уровня социальной защищенности государственных служащих, совершенствование системы государственных гарантий и пенсионного обеспечения, создание современной системы материального и нематериального стимулирования труда государственных служащих, оптимизация порядка оплаты труда на государственной службе являются необходимыми условиями успешного развития системы государственной службы, эффективного достижения поставленных перед нею целей.

Во второй главе проведен анализ особенностей пенсионного обеспечения государственных служащих в Российской Федерации.

В результате данного анализа пенсионное обеспечение государственных служащих – пенсионная выплата назначенная и выплачиваемая гражданам Российской Федерации, находившимся на государственной службе.

Таким образом, пенсии по государственному пенсионному обеспечению назначаются:

- в связи с длительным выполнением гражданином особых функций, связанных с деятельностью государства и государственных органов (государственная служба, военная и приравненная к ней служба и др.);

- для частичной компенсации вреда, причиненного здоровью гражданина радиационными и техногенными катастрофами. Государство гарантирует гражданам определенный уровень материального обеспечения в случае утраты трудоспособности, потери кормильца по не зависящим от них обстоятельствам;

- для предоставления средств к существованию социальным иждивенцам (гражданам, которые не приобрели права на трудовую пенсию при достижении пенсионного возраста, наступлении инвалидности, потере кормильца);

- как дополнительная социальная гарантия в виде второй пенсии инвалидам из числа участников Великой Отечественной войны.

Пенсии лицам, проходившим военную службу, правоохранительную службу, и членам их семей являются разновидностью пенсий по государственному пенсионному обеспечению.

В настоящее время военнослужащие могут получать следующие виды пенсий:

- за выслугу лет, если военный отслужил необходимый минимальный срок в Вооруженных силах РФ или иных приравненных государственных структурах;

- по инвалидности, если гражданин заболел или был травмирован во время службы в Вооруженных силах РФ или иных приравненных государственных структурах;

- страховая по старости - после прекращения службы, если гражданин к пенсионному возрасту заработал необходимые минимальные трудовой стаж и пенсионный коэффициент.

Пенсия за выслугу лет – это основной вид финансового обеспечения военнослужащих-пенсионеров. Пенсия зависит от суммарного стажа (выслуги) и размера оклада (ежемесячного денежного довольствия).

Порядок назначения и расчета военных пенсий регулируется Законом России №4468-1 от 12.02.1993 года. Основным условием для получения пенсии является выслуга. Ни возраст гражданина, ни размер его оклада, на право получать военную пенсию не влияют.

Размер пенсии зависит от величины ЕДДВ, которая определяется согласно ст. 43 Закона РФ №4468-1. В ЕДДВ включаются оклады и надбавки за воинскую должность, звание и количество лет службы. Чем выше должность, звание и больше стаж - тем больше выплата. Имеет значение также и год перехода на пенсию.

Пенсия по инвалидности, которая назначается и выплачивается при соблюдении следующих условий:

- если служащий заболел или был травмирован во время службы или в течение 3 месяцев после увольнения со службы, что и привело его к инвалидности,

- если инвалидность служащий получил позднее, но причиной этого стала рана, контузия, травма и др., приобретенные во время службы.

Следует так же отметить, что в соответствии с новым порядком формирования и расчета пенсии, который введен с 2015 года, военным пенсионерам может быть назначена вторая пенсия по линии Пенсионного фонда России при одновременном соблюдении следующих условий:

1. Возраст. Достижение общеустановленного возраста – 60 лет для мужчин, 55 лет для женщин. Отдельным категориям военных пенсионеров страховая пенсия по старости назначается ранее достижения общеустановленного пенсионного возраста при соблюдении условий для досрочного назначения.

2. Стаж. Наличие минимального страхового стажа, не учтенного при назначении пенсии по линии силового ведомства (иными словами, стажа на «гражданке»). В 2015 году он составляет 6 лет, а начиная с 1 января 2016 года будет ежегодно увеличиваться на 1 год до 15 лет в 2024 году.

3. Баллы. Наличие минимальной суммы индивидуальных пенсионных коэффициентов (баллов) – на 2015 год она установлена в размере 6,6 и будет ежегодно повышаться до 30 в 2025 году. Соблюдение этого условия не требуется от тех военных пенсионеров, кто обратится в Пенсионный фонд России за назначением страховой пенсии по старости до 2015 года.

4. Пенсия. Наличие установленной пенсии за выслугу лет или по инвалидности по линии силового ведомства. С 1 января 2015 года в России вводится новый порядок формирования и расчета пенсии в системе обязательного пенсионного страхования. Из законодательства уходит понятие «трудовая пенсия». Она трансформируется в страховую пенсию, назначение которой будет осуществляться по новой пенсионной формуле. В соответствии с ней пенсионный капитал граждан каждый год будет фиксироваться в баллах – индивидуальных пенсионных коэффициентах. В рубли накопленные баллы будут переводиться при назначении пенсии. На момент выхода на пенсию баллы за каждый год суммируются и умножаются на стоимость балла. Эта стоимость будет ежегодно увеличиваться.

Таким образом, вторая пенсия с 2015 года (гражданская) назначается дополнительно к военной и для её получения необходимо соответствие гражданским критериям выхода на пенсию. На фоне общей дискуссии об увеличении пенсионного возраста, рассматривается и возможность увеличения необходимой выслуги лет с 20 до 25. Требования выдвигаются министерством финансов, но не находят одобрения в специализированных военных ведомствах, равно как и на форумах кадровых военных. Помимо этого, предлагается ввести компенсацию за отложенный выход на пенсию (например, в возрасте, во сколько уходят на пенсию обычные пенсионеры), поскольку система выслуги лет позволяет стать пенсионером даже в 38 лет.

Третья глава посвящена проблемам пенсионного обеспечения служащих государственной гражданской, военной и правоохранительной служб в Российской Федерации. В результате анализа автором был сделан вывод, что в области порядка назначения пенсии за выслугу лет государственных служащих так же существуют практические проблемы:

1. Государственная пенсия за выслугу лет является доплатой к пенсии, при этом обязательным условием для ее назначения к трудовой пенсии является основание увольнения.

2. Право на пенсию за выслугу лет имеют граждане, непосредственно перед увольнением замещавшие должности государственной гражданской службы.

3. Размер пенсии за выслугу лет определяется с учетом законодательства, действующего на момент обращения с заявлением о ее назначении.

4. Право на назначение пенсии за выслугу лет возникает одновременно с правом на пенсию по старости или инвалидности, т.е. пенсия за выслугу лет не является самостоятельным видом пенсии и фактически устанавливается в виде доплаты к трудовой пенсии по старости.

5. Одним из оснований назначения пенсии по выслуги лет является наличие необходимой продолжительности стажа государственной гражданской службы.

Для решения практических проблем в области порядка назначения пенсии за выслугу лет государственных служащих по убеждению автора, необходимо соблюдать установленные условия назначения пенсии за выслугу лет. Законопроект, предусматривающий изменение условий назначения пенсии за выслугу лет (ежемесячной доплаты к пенсии) лицам, замещавшим должности федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации, муниципальным служащим и установления ежемесячной доплаты к пенсии лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности позволит устранить противоречия, которые являются предметом судебных разбирательств.

Заключение

В заключение проведенного исследования автором сделаны выводы о необходимости совершенствования законодательства в области пенсионного обеспечения, а именно проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан» нуждается в уточнении и коррекции.

По убеждению автора, в первую очередь, важно ввести переходный период, в ходе которого будет увеличен возраст выхода на пенсию для госслужащих. Второй аспект, заключается в поэтапном повышении стажа госслужбы, необходимого для начисления пенсии. Если эти аспекты не будут учтены, возникнет крайне сложная ситуация. Предложенная правительством схема может привести к уходу людей с госслужбы, в результате государство потеряет эффективно работающих чиновников, которые нужны для управления не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях. Именно для избежания подобных, крайне негативных не только для государственных служащих, но и для всего общества и государства последствий, на взгляд автора, детали законопроекта нужно тщательно проработать.

Также коррекции требует Закон Российской Федерации от 12.03.1993 г. № 4468-1 в отношении назначения пенсии за выслугу лет лиц, которые были уволены с военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации с выслугой лет, дающей право на пенсию за выслугу лет, но не обратились после увольнения за ее назначением, а поступили на военную или правоохранительную службу в другие войска, воинские формирования и органы.