

Каляшин Андрей Владимирович

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОВЕЛЛЫ В РЕГУЛИРОВАНИИ ПЕНСИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ
СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

В статье на основе законопроектов, комплекса действующего правового регулирования, судебной практики, проблемных вопросов в сфере государственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации, зарубежного опыта исследованы обстоятельства введения и назначения пенсий за выслугу лет. Анализ предложения по увеличению нижнего предела выслуги лет, дающего право на пенсию за выслугу лет сотрудникам правоохранительных органов, с 20-ти до 25-ти лет позволил автору определить мероприятия, этапы, достоинства и неучтенные факторы предлагаемых законодательных новелл в отношении работников, имеющих специальные звания и проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2015/4-1/19.html

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2015. № 4 (54): в 2-х ч. Ч. I. С. 77-80. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2015/4-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: hlist@gramota.net

УДК 342.922

Юридические науки

В статье на основе законопроектов, комплекса действующего правового регулирования, судебной практики, проблемных вопросов в сфере государственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации, зарубежного опыта исследованы обстоятельства введения и назначения пенсий за выслугу лет. Анализ предложения по увеличению нижнего предела выслуги лет, дающего право на пенсию за выслугу лет сотрудникам правоохранительных органов, с 20-ти до 25-ти лет позволил автору определить мероприятия, этапы, достоинства и неучтенные факторы предлагаемых законодательных новелл в отношении работников, имеющих специальные звания и проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

Ключевые слова и фразы: федеральная государственная служба; правоохранительная служба; сотрудники уголовно-исполнительной системы; государственное пенсионное обеспечение; пенсия за выслугу лет; нижний предел выслуги лет, дающий право на пенсию за выслугу лет.

Каляшин Андрей Владимирович, к.ю.н.

Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний России
cav71@list.ru

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОВЕЛЛЫ В РЕГУЛИРОВАНИИ ПЕНСИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ[©]

Прохождение службы в некоторых видах федеральной государственной службы (правоохранительная служба), органах внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД РФ), федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (далее – УИС), органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ непосредственно связано:

- 1) с выполнением правоохранительных функций (обеспечение безопасности, законности и правопорядка, борьба с преступностью, защита прав и свобод человека и гражданина);
- 2) с риском для здоровья и жизни, повышенными физическими и эмоциональными нагрузками, неблагоприятными воздействиями различного рода факторов.

Легальное определение правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы содержится в ст. 7 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и будет применяться только со дня вступления в силу Федерального закона о правоохранительной службе (ч. 1 ст. 19) [9].

В частности, сотрудники УИС в мирное время рискуют жизнью и здоровьем, проходя службу:

- 1) в должностях:
 - инструктора-взрывника в подразделениях специального назначения, связанных с применением взрывчатых материалов и средств взрывания, взрывных устройств и взрывоопасных объектов (предметов), выполнением взрывотехнических работ, обнаружением, идентификацией, изъятием, обезвреживанием, уничтожением взрывных устройств и взрывоопасных объектов (предметов);
 - связанных с осуществлением и организацией оперативно-розыскной деятельности, если в должностные обязанности входит работа с лицами, оказывающими содействие на конфиденциальной основе и др.;
- 2) в подразделениях специального назначения, прямо связанных со снайперским оружием, с использованием специального альпинистского снаряжения, спусковых устройств и приспособлений;
- 3) непосредственно участвуя в проведении спецопераций (мероприятий) по освобождению заложников, обнаружению, задержанию подозреваемых, обвиняемых и осужденных, бежавших из-под стражи или из учреждений, исполняющих наказания, задержанию террористов, членов незаконных вооруженных групп (банд), незаконных вооруженных формирований, террористических групп, вооруженных преступников, изъятию из незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, ядовитых веществ и др. [8].

Сотрудники, выбрав своей профессиональной служебной деятельностью правоохранительную службу, должны отвечать медицинским, профессионально-психологическим требованиям, а также обладать необходимой физической и профессиональной подготовкой.

Представление о требованиях, предъявляемых к сотруднику УИС, можно сложить по составляемой на него аттестации, в которой объективно и всесторонне должны отражаться его индивидуальные особенности, а именно знания, умения, навыки и их соответствие замещаемой им должности. В том числе:

- профессиональная подготовленность, способность решать оперативно-служебные задачи, соответствующие должностному положению;
- качественное и своевременное выполнение должностных обязанностей;

- уровень интеллектуального и культурного развития (широта мировоззрения, творческая активность, эрудированность);
- боевая, физическая и эмоционально-волевая готовность к решению поставленных оперативно-служебных задач, к оправданному риску;
- степень самообладания в экстремальных ситуациях [1].

Характер правоохранительной службы обуславливает предъявление повышенных требований к допускаемым к ней лицам и установление в связи с этим нормативных ограничений их статуса (прав, свобод и обязанностей), в том числе предельного возраста пребывания на службе. В то же время статьи 1 (ч. 1), 2, 7, 37 (части 1 и 3), 39 (части 1 и 2), 41 (ч. 1), 45 (ч. 1), 59 и 71 (пункты «в», «м», «т») Конституции РФ [2] предопределяют обязанность государства обеспечивать им повышенную социальную поддержку, включая соответствующее их положению и характеру службы пенсионное обеспечение.

В 1998 году в связи с реформированием УИС [4] до принятия федерального закона о службе в УИС на сотрудников ОВД РФ, переходящих на службу в учреждения и органы УИС, а также на лиц, вновь поступающих на службу в указанные учреждения и органы, распространено действие Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации [10].

В ст. 59 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации закреплены возрастные ограничения для сотрудников УИС. В частности, сотрудники УИС, имеющие специальные звания рядового и младшего начальствующего состава, могут состоять на службе до достижения ими 45-летнего возраста.

Реализуя конституционный долг государства, законодатель закрепил лицам, проходящим правоохранительную службу, дополнительные гарантии и льготы по пенсионному обеспечению – получение пенсии за выслугу лет [5].

В настоящий период времени, согласно абзацу 1 ст. 13 Закона РФ от 12.02.1993 № 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, и их семей» [7] (далее – Закон РФ № 4468-1), пенсия за выслугу лет назначается независимо от возраста при наличии на день увольнения со службы выслуги на правоохранительной службе 20 лет и более (п. «а»). В исключение из правила указанная пенсия может быть назначена лицам, не имеющим полной выслуги: гражданам, уволенным со службы по достижении предельного возраста пребывания на службе, или по состоянию здоровья, либо в связи с организационно-штатными мероприятиями, достигшим на день увольнения 45-летнего возраста и имеющим общий трудовой стаж не менее 25 календарных лет, из которых не менее 12 лет и 6 месяцев составляет военная и (или) правоохранительная служба (п. «б»).

В постановлении Конституционного Суда РФ [11] введение пенсий за выслугу лет названным категориям сотрудников связывается со следующими двумя обстоятельствами:

1) риском утраты профессиональной трудоспособности до достижения общего пенсионного возраста в результате длительного неблагоприятного воздействия на организм человека различного рода факторов, обусловленных профессиональной служебной деятельностью (например, постоянными повышенными эмоциональностью, психологическими и физическими нагрузками и др.);

2) важностью, ценностью данной профессиональной служебной деятельности для общества и государства.

Сказанное позволяет пенсию за выслугу лет в комплексе действующего нормативного правового регулирования государственного пенсионного обеспечения РФ определить как государственную гарантию материального обеспечения лиц, проходивших правоохранительную службу, поддержания соответствующего материального достатка, их социального положения при увольнении со службы по желанию самого лица либо в силу объективных обстоятельств, препятствующих ее продолжению (например, когда лицо не отвечает повышенным требованиям, которые предъявляются к гражданам, проходящим соответствующую службу) [12].

В 1995 году в системе пенсионного обеспечения РФ была обозначена проблема, заключающаяся в относительно низком пенсионном возрасте и высокой доле пенсионеров-льготников.

В разделе I «Состояние действующей системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации и необходимость ее реформы» Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации [6] указывалось на неблагоприятное соотношение количества плательщиков взносов на пенсионное обеспечение и пенсионеров, обусловленное рядом особенностей российской пенсионной системы. Среди таких особенностей были названы: относительно низкий пенсионный возраст, высокая доля пенсионеров-льготников, возможность получения пенсии при продолжении трудовой деятельности после достижения пенсионного возраста. В итоге соотношение экономически активного населения и пенсионеров составило 1,8 к 1. В странах с рыночной экономикой данное соотношение составляет 2,2-2,4 к 1.

В 2007 году в своем Послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ приводит позицию о невозможности решить проблемы пенсионного обеспечения в будущем без повышения пенсионного возраста, обоснованную расчетами о возможном дефиците пенсионной системы в период 2012-2030 годов в связи с необходимостью индексации базовой части пенсий темпами, превышающими инфляцию, а также сложной демографической ситуацией.

Глава государства подчеркнул, что в случае своевременного принятия необходимых мер кризисов пенсионной системы не будет, а объективной необходимости для повышения пенсионного возраста в нашей стране в обозримом будущем не видится [13].

При этом зарубежный опыт показал, что в ключевых странах Еврозоны, таких как Германия, Франция и Великобритания, уже приняты или предложены парламентам новые пакеты мер, сокращающих бюджетные расходы, в том числе за счет повышения пенсионного возраста [14].

Важно сравнить место и среднюю продолжительность жизни (лет) в России и приведенных государствах (по 192 странам мира) в 2013 году:

- Великобритания (26 место): общая – 78,75; мужчины – 76,2; женщины – 81,3;
- Франция (5 место): общая – 81; мужчины – 77,7; женщины – 84,3;
- Германия (24 место): общая – 79,05; мужчины – 76; женщины – 82,1;
- Россия (129 место): общая – 66,05; мужчины – 59,1; женщины – 73 [15].

Таким образом, по соотношению продолжительности жизни с указанными выше странами общая продолжительность жизни в России меньше на 13,35 лет, мужчин – на 17,53, женщин – на 9,57.

В связи с тем, что специалисты, имеющие необходимый объем знаний, навыки и практический опыт и способные на высоком профессиональном уровне выполнять поставленные перед ними задачи, в основном имеют стаж службы 20 лет, необходимо закрепление на федеральной государственной службе высококвалифицированных военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

В 2013 году Министерство обороны Российской Федерации подготовило проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения нижнего предела выслуги лет, дающего право на пенсию за выслугу лет» [3].

В проекте закона предложено увеличить нижний предел выслуги лет, дающий право на пенсию за выслугу лет (п. «а» статьи 13 Закона РФ № 4468-1), с 20 до 25 лет и корректировку размеров пенсии следующим служащим:

- военнослужащим, проходящим военную службу по контракту;
- сотрудникам, имеющим специальные звания и проходящим службу в ОВД РФ, в учреждениях и органах УИС, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органах РФ;
- прокурорам, научным и педагогическим работникам из состава прокурорских работников;
- сотрудникам Следственного Комитета РФ.

Для недопущения внесения в действующее правовое регулирование изменений, оказывающих неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан РФ, соблюдения принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предоставления гражданам возможности в течение переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям законопроектом предусмотрены мероприятия по установлению:

- «увеличенного» размера ежемесячной надбавки за выслугу лет;
- дополнительной ежемесячной надбавки в размере 25% пенсии, которая могла быть им назначена в случае увольнения со службы;
- сохранения права выхода на пенсию за выслугу лет и назначения соответствующей пенсии лицам, на которых распространяется действие Закона РФ № 4468-1, в случае их увольнения до 01.01.2019 с федеральной государственной службы.

Провести преобразование планируется в два этапа.

Первый этап должен продлиться до 01.01.2019. В ходе его реализации всем сотрудникам, прослужившим более 20 лет, но не ушедшим на пенсию, предложено выплачивать надбавку, равную 25% пенсии, которую они могли бы получать.

Введение срока минимальной службы в 25 лет, дающего право на получение пенсии, намечено только с 2019 года.

Также в переходный период законопроектом предусматривается установление увеличенного размера ежемесячной надбавки за выслугу лет.

По нашему мнению, увеличение до 25 лет нижнего предела выслуги, дающего право, в том числе сотрудникам, имеющим специальные звания и проходящим службу в учреждениях и органах УИС, на пенсию за выслугу лет, связано с проблемными вопросами в системе пенсионного обеспечения РФ.

При этом не учтены следующие три обстоятельства.

1. Служба в УИС связана с тяготами и лишениями, а для сотрудников гарантируемый государством выход на пенсию по выслуге лет – это важная льгота за риск, потерю здоровья и т.д. Корректировка указанной льготы может нанести существенный удар по авторитету профессии.

2. Сотрудники УИС в основном уходят на пенсию нездоровыми, некоторым из них требуется реабилитация, а многие не доживают до 66 лет (общая продолжительность жизни в России).

3. В пятьдесят лет, при новом исчислении пенсионного стажа, строить карьеру на гражданской службе будет значительно сложнее.

Список литературы

1. **Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы:** Приказ Минюста России от 06 июня 2005 г. № 76 (зарег. в Минюсте России 23.06.2005 № 6748) // Российская газета. 2005. 6 июля.
2. **Конституция Российской Федерации:** принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 № 11-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2014. № 31. Ст. 4398.

3. **О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения нижнего предела выслуги лет, дающего право на пенсию за выслугу лет** [Электронный ресурс]: проект федерального закона. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. **О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы**: Федеральный закон от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ: в ред. от 05.04.2013 (ст. 21) // СЗРФ. 1998. № 30. Ст. 3613; 2013. № 14. Ст. 1645.
5. **О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации**: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ: в ред. от 02 июля 2013 г. // СЗРФ. 2001. № 51. Ст. 4831; 2013. № 27. Ст. 3477.
6. **О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации**: Постановление Правительства РФ от 07 августа 1995 № 790: в ред. от 30 мая 1997 // СЗРФ. 1995. № 33. Ст. 3388.
7. **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, и их семей**: Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации (СНД и ВС РФ). 1993. № 9. Ст. 328.
8. **О размерах надбавки к должностному окладу сотрудникам уголовно-исполнительной системы за выполнение задач, связанных с риском (повышенной опасностью) для жизни и здоровья в мирное время**: Приказ ФСИН России от 28.03.2013 № 143 (зарег. в Минюсте России 03.04.2013 № 27972) // Российская газета. 2013. 12 апреля.
9. **О системе государственной службы Российской Федерации**: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ: в ред. от 02.07.2013 // СЗРФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2013. № 27. Ст. 3477.
10. **Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации**: Постановление ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 70.
11. **По делу о проверке конституционности положений подпунктов 10, 11 и 12 пункта 1 статьи 28, пунктов 1 и 2 статьи 31 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами Государственной Думы Астраханской области, Верховного Суда Удмуртской Республики, Биробиджанского городского суда Еврейской автономной области, Елецкого городского суда Липецкой области, Левобережного, Октябрьского и Советского районных судов города Липецка, а также жалобами ряда граждан**: Постановление Конституционного Суда РФ от 03 июня 2004 г. № 11-П // СЗРФ. 2004. № 24. Ст. 2476.
12. **По делу о проверке конституционности части второй статьи 6 Закона Российской Федерации «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, и их семей» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Мещанского районного суда города Москвы**: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 марта 2004 № 6-П // СЗРФ. 2004. № 13. Ст. 1251.
13. **Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г.** // Российская газета. 2007. 27 апреля.
14. **Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов**: разработан Минэкономразвития РФ // Администратор образования. 2011. № 21.
15. **Средняя продолжительность жизни в России и странах мира в 2013 году** [Электронный ресурс]. URL: <http://bs-life.ru/makroekonomika/prodolzitelnost-zizni2013.html> (дата обращения: 19.01.2015).

LEGISLATIVE INNOVATIONS IN REGULATION OF PENSION LEGAL RELATIONS OF PENAL SYSTEM STAFF

Kalyashin Andrei Vladimirovich, Ph. D. in Law
Vladimir Law Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation
cav71@list.ru

The article basing on bills, the complex of current legal regulation, judicial practice, problematic issues in the sphere of the state provision of pensions in the Russian Federation, foreign experience studies the circumstances of the introduction and award of long service pensions. The analysis of the proposal to increase the lower limit of long service giving the right to long service pension for law enforcement staff from 20 to 25 years allows the author to identify the measures, stages, advantages and unaccounted factors of the proposed legislative innovations in relation to workers with special ranks and serving in the institutions and bodies of the penal system.

Key words and phrases: federal public service; law-enforcement service; penal system staff; state provision of pensions; long service pension; lower limit of long service giving right to long service pension.