

*Уткина Н.Ю.
студентка 1 курса магистратуры, Юридический институт,
Томский государственный университет, Россия, г. Томск*

К ВОПРОСУ ОБ ОБОСНОВАННОСТИ ПОВЫШЕНИЯ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

***Аннотация:** статья посвящена основным нововведениям законодательства о государственной гражданской службе, касающимся повышения пенсионного возраста гражданских служащих. В работе затрагиваются такие вопросы, как увеличение предельного возраста пребывания на службе, увеличение стажа, необходимого для получения пенсии по выслуге лет, возникающие в связи с этим проблемы ротации кадров. Ставится на рассмотрение вопрос об обоснованности повышения возраста выхода на пенсию.*

Ключевые слова: гражданская служба, пенсионное обеспечение, дефицит бюджета, предельный возраст, ротация кадров.

TO THE QUESTION ABOUT THE SUBSTANTIALITY OF INCREASING THE PENSION AGE OF CIVIL EMPLOYEES

***Abstract:** The article is devoted to the main innovations of the law on civil service dedicated to raising the retirement age of civil servants. The work addresses issues such as increasing the age limit for employment, increasing the length of service required to receive a seniority pension, and the problems of staff rotation that arise in this connection. The question of the reasonableness of raising the retirement age is being considered.*

Key words: a civil service, a pension benefits, a budget deficit, an age limit, a staff rotation.

Одним из основных прав гражданских служащих, предусмотренных статьей 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе», является право на государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». Указанную гарантию можно отнести к группе социально-экономических прав гражданских служащих [1, с. 336].

Гарантированное государственное пенсионное обеспечение направлено на социальную защищенность гражданских служащих, повышение мотивации

эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепление стабильности профессионального состава кадров гражданской службы [2, с. 8].

С 1 января 2017 г. вступил в силу Федеральный закон №143-ФЗ от 23.05.2016 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан». Нововведения коснулись ч. 1 ст. 25.1 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ».

В соответствии с названной статьей предельный возраст пребывания на государственной гражданской службе увеличился с 60 до 65 лет. Данное положение распространяется на все категории и группы должностей гражданской службы. При этом по-прежнему предусматривается возможность продления срока гражданской службы госслужащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, замещающему должность категории "помощники (советники)", с его согласия по решению представителя нанимателя до окончания срока полномочий лица, для содействия которому учреждена данная должность.

Федеральному гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, замещающему должность категории "руководители" высшей группы должностей, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет) [3]. Однако отныне такое решение принимается федеральным государственным органом или соответствующим должностным лицом, назначившим гражданского служащего на должность, а не Президентом, как это было ранее, что говорит об упрощении процедуры продления срока полномочий.

Государственной Думой РФ в первом чтении одобрен проект Федерального закона №77694-7 «О внесении изменения в статью 25.1 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которым предлагается предусмотреть в ст. 25.1 ФЗ №79-ФЗ возможность продления срока гражданской службы гражданскому

служащему субъекта Российской Федерации, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе субъекта Российской Федерации, замещающему должность гражданской службы субъекта Российской Федерации категории "руководители" высшей группы должностей гражданской службы (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет) назначившим его на должность государственным органом субъекта Российской Федерации или соответствующим должностным лицом [4].

Введение данной нормы позволит говорить о единообразии правового статуса названных категорий гражданских служащих, что вполне соответствует принципу единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации [3].

Кроме того, в ФЗ №143-ФЗ имеется "Приложение к Федеральному закону "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации", которым устанавливается стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет. К примеру, в 2017 году стаж для назначения пенсии за выслугу лет составляет 15 лет 6 месяцев. До 2026 года он будет увеличиваться на 6 месяцев в каждом последующем году и с 2026 года и далее составит 20 лет.

Федеральный закон «О страховых пенсиях» содержит новеллу, касающуюся возраста, по достижении которого назначается страховая пенсия по старости в период замещения государственных должностей, муниципальных должностей, должностей государственной гражданской и муниципальной службы [5].

Так, в 2017 г. возраст выхода на пенсию для гражданских служащих составит 55,5 лет для женщин и 60,5 лет для мужчин. До 2032 г. возраст, необходимый для назначения страховой пенсии по старости гражданским служащим-женщинам будет увеличиваться на 6 месяцев ежегодно и в 2032 и

последующих годах составит 63 года. Увеличение пенсионного возраста для госслужащих-мужчин продлится до 2026 г. и составит в конечном итоге 65 лет.

Таким образом, сделан первый шаг в реформе, направленной на повышение пенсионного возраста в РФ в целом. Однако насколько обоснованны такие изменения и тенденции?

В условиях углубления финансового кризиса и усиления глобальных рисков отдельные эксперты утверждают, что именно низкий пенсионный возраст является основной причиной бюджетного дефицита Пенсионного фонда России и растущего объема трансфертов федерального бюджета бюджету Фонда [6, с. 42]. Согласно ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» [7] по состоянию на 2017 г. объем дефицита бюджета Пенсионного фонда в части, связанной с формированием средств для финансирования накопительной пенсии, составляет 220 431 958,4 тыс. рублей. Поэтому повышение пенсионного возраста позволит снизить нагрузку с Пенсионного фонда.

Однако помимо экономического следует учитывать и иные немаловажные критерии, в частности, социально-демографический.

К сожалению, Россия остается в числе государств с низкими показателями ожидаемой продолжительности жизни населения при рождении. Весьма примечательны сравнительные статистические данные, представленные Росстатом, о соотношении по указанному критерию Российской Федерации и других государств по состоянию на 2013-2014 гг.

Так, ожидаемая продолжительность жизни при рождении в России составила 70,9 лет для населения в целом (65,3 лет – мужчин, 76,5 лет – женщин). В Бельгии – 80,4 лет – продолжительность жизни всего населения (77,8 лет – мужчин, 83,1 лет – женщин), в Норвегии – 81,5 лет (79,5 лет – мужчин, 83,5 лет – женщин), во Франции – 82,0 года (78,7 лет – мужчин, 85,4 – женщин) [8, с. 283].

По состоянию на 2017 г. и прогнозируемый период до 2035 г. Росстатом представлен демографический прогноз ожидаемой продолжительности жизни

при рождении. В 2017 г. он составляет 72,26 лет для населения в целом (66,93 лет – ожидаемая продолжительность жизни мужчин, 77, 49 лет – женщин). К 2035 г. планируется достичь общего показателя 75,79 лет (71,5 лет – мужчин, 80,01 лет – женщин) [9].

Рост ожидаемой продолжительности жизни при рождении отражает объективную динамику, которая, по мнению отдельных экспертов, должна использоваться как главный аргумент для повышения пенсионного возраста. Однако сторонники повышения пенсионного возраста игнорируют значимость для пенсионной системы других показателей демографической статистики, которые более тесно связаны с выполнением функций пенсионной системы и характеристики которых существенно ограничивают возможности даже в долгосрочной перспективе повышения пенсионного возраста. Первый из них — ожидаемая продолжительность жизни после достижения пенсионного возраста: этот показатель вырос значительно меньше, чем ожидаемая продолжительность жизни при рождении [6, с. 45].

Проанализировав представленные данные, можно сделать вывод, что Россия, несмотря на некоторые положительные тенденции, по-прежнему отстает в показателях ожидаемой продолжительности жизни от других государств. В связи с этим возникают сомнения в обоснованности увеличения пенсионного возраста в России (в том числе и для государственных гражданских служащих).

Следует также рассмотреть повышение пенсионного возраста в контексте влияния на процедуру ротации гражданских служащих.

ФЗ «О государственной гражданской службе» не дает определения понятия «ротация». Оно содержится в Методических рекомендациях Минтруда, согласно которым под ротацией гражданского служащего понимается предусмотренное служебным контрактом и осуществляемое в соответствии с планом проведения ротации гражданских служащих (далее - план проведения ротации) в порядке, установленном положениями статьи 60.1 Федерального закона № 79-ФЗ, назначение гражданского служащего на иные должности

гражданской службы, включенные в перечень должностей гражданской службы, по которым предусмотрена ротация, в том же или в другом государственном органе [10].

Основные цели ротации гражданских служащих - повышение эффективности гражданской службы и противодействие коррупции путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе [3].

Перемещать служащих по "горизонтали" необходимо вследствие того, что длительное пребывание в одной должности снижает трудовую мотивацию, сотрудник ограничивает кругозор рамками одного участка, привыкает к недостаткам, перестает обогащать свою деятельность новыми методами и формами работы. Смена мест дает возможность сравнить ситуации, быстрее адаптироваться к новым условиям и позволяет снизить уровень антикоррупционных практик [11]. Следовательно, ротация кадров предполагает горизонтальное перемещение специалистов, способствующее обновлению служебного коллектива, приобретению и повышению профессиональных знаний и навыков служащих, профилактике и устранению коррупционных сетей.

Однако следует учитывать, что при повышении возраста пребывания на государственной гражданской службе будет происходить «старение» кадрового состава государственных органов. Соответственно, в порядке ротации перемещению будут подлежать гражданские служащие, достигшие достаточно почтенного возраста, при котором уровень мотивации, работоспособности, профессиональной и социальной активности заметно снижается. Указанные факторы могут негативно сказаться на эффективности работы государственных органов.

Таким образом, вопрос оправданности и необходимости повышения возраста выхода на пенсию государственных гражданских служащих (а также обоснованности повышения пенсионного возраста в РФ в целом) остается нерешенным. Стремясь уменьшить нагрузку на Пенсионный фонд, законодатель не учитывает демографические показатели продолжительности жизни, а также проблему эффективности ротации кадров на гражданской службе и существующий перекоп в половозрастном составе гражданских служащих. Следовательно, осуществление преобразований в сфере увеличения пенсионного возраста должно происходить планомерно, в течение более длительного промежутка времени, чем предусмотрено ФЗ «О страховых пенсиях» и ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». Представляется, что в настоящее время Россия не готова к коренным переменам в этой области, и принятие Федерального закона от 03.10.2018 № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий», предусматривающего повышение возраста выхода на пенсию трудящихся граждан, является кардинальным и непродуманным шагом.

Список литературы:

1. Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. – М.: Экономика, 2011. – 702 с.
2. Старцева Е.Н. Пенсионное обеспечение федеральных государственных гражданских служащих // Социальное и пенсионное право. – 2009. – № 4. – С. 6-9.
3. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 №79-ФЗ // Собр.законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

4. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: проект Федер. закона № 87674-7 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

5. О страховых пенсиях: федер. закон Рос. Федерации от 28 декабря 2013 №400-ФЗ // Собр.законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 52. – Ст. 6965.

6. Соловьев А.К., Попов В.Ю. Актуарное исследование демографических факторов повышения пенсионного возраста // Вестник Финансового университета. – 2016. - №4. - С. 42-55.

7. О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: федер. закон Рос. Федерации от 19 декабря 2016 №416-ФЗ // Собр.законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 52. – Ст. 7465.

8. Росстат. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2015: Стат.сб. / Росстат - М., 2015. – 311 с.

9. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#.

10. Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих (версия - 3.0)» : утв. Минтрудом России // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

11. Ломакина Л.А. Ротация государственных гражданских служащих в контексте преодоления коррупции // Журнал российского права. – 2013. – № 4. – С. 43-50.