

М.И. Аверьянова

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

С ПРАКТИКУМОМ

Рекомендовано
Экспертным советом УМО в системе ВО и СПО
в качестве **учебного пособия** для направления бакалавриата
«Юриспруденция»



КНОРУС • МОСКВА • 2023

УДК 342.5:369(075.8)
ББК 67+67.400.6+67.405.2я73
А19

Рецензенты:

Т.А. Избиенцова, заместитель декана по научной работе, доц. кафедры частного права России и зарубежных стран Марийского государственного университета, канд. юрид. наук, доц.,

Н.Н. Соколенко, доц. кафедры гражданского процесса и международного права Кубанского государственного университета, канд. юрид. наук, доц.

Автор

М.И. Аверьянова, доц. кафедры гражданского права и процесса Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС

Аверьянова, Мария Игоревна.

А19 Особенности социального обеспечения гражданских служащих (с практикомом) : учебное пособие / М.И. Аверьянова. — Москва : КНОРУС, 2023. — 214 с. — (Бакалавриат).

ISBN 978-5-406-09962-9

Рассматриваются особенности реализации социально-обеспечительных гарантий, установленных государством для гражданских служащих как особой профессиональной группы. Предметом рассмотрения являются правовые нормы и правоприменительная практика в сфере обязательного (социального, государственного) страхования гражданских служащих, их пенсионного и медицинского обеспечения, а также предоставления указанным адресатам мер социальной поддержки в виде жилищных субсидий.

Соответствует ФГОС ВО последнего поколения.

Для студентов бакалавриата, обучающихся по направлению «Юриспруденция».

Ключевые слова: социальные права; право на социальное обеспечение; гражданская служба.

УДК 342.5:369(075.8)

ББК 67+67.400.6+67.405.2я73

Аверьянова Мария Игоревна

**ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ
(с практикомом)**

Изд. № 637157. Подписано в печать 01.07.2022. Формат 60×90/16.

Гарнитура «Newton». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 13,5. Уч.-изд. л. 11,8. Тираж 500 экз.

ООО «Издательство «КноРус».

117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.

Тел.: +7 (495) 741-46-28.

E-mail: welcome@knotrus.ru www.knotrus.ru

Отпечатано в АО «Т8 Издательские Технологии».

109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5.

Тел.: +7 (495) 221-89-80.

ISBN 978-5-406-09962-9

© Аверьянова М.И., 2023

© ООО «Издательство «КноРус», 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	4
Принятые сокращения	7
Тема 1. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ.....	10
Практикум.....	28
Тема 2. ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ.....	36
Практикум.....	57
Тема 3. СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ НА СЛУЧАЙ ВРЕМЕННОЙ НЕТРУДОСПОСОБНОСТИ И В СВЯЗИ С МАТЕРИНСТВОМ	65
Практикум.....	75
Тема 4. СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ НА СЛУЧАЙ БОЛЕЗНИ (ТРАВМЫ), ПОЛУЧЕННОЙ В СВЯЗИ СО СЛУЖБОЙ	82
Практикум.....	101
Тема 5. МЕДИЦИНСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ.....	108
Практикум.....	128
Тема 6. МЕРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В ВИДЕ ЖИЛИЩНЫХ СУБСИДИЙ	135
Практикум.....	157
Тема 7. ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ.....	166
Практикум.....	201
Приложение	210

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящее пособие предназначено для студентов юридических высших учебных заведений и соответствует программе учебной дисциплины «Право социального обеспечения».

На современном этапе после забвения в советский период институт гражданской службы получил свое дальнейшее активное развитие. Согласно данным Росстата, совокупная численность лиц, замещающих должности государственной гражданской службы в государственных органах Российской Федерации (федеральных и субъектов РФ), на конец 2019 г. составила 727,5 тыс. человек), а численность гражданских служащих на региональном уровне (без центральных аппаратов) — 688,3 тыс. человек, из них в федеральных государственных органах — 484,5 тыс. человек, в государственных органах субъектов РФ — 203,8 тыс. человек¹.

Указом Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 г. № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019—2021 годы» установлено, что одним из основных направлений развития этого вида службы является развитие системы государственных правовых и социальных гарантий на гражданской службе.

Государство в целях обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации установленных гражданским служащим законом ограничений предусматривает для данной категории наемных работников различные гарантии, в том числе социально-обеспечительного характера.

В ходе изучения тем учебного пособия студентам следует обратить внимание на основные положения законодательства, устанавливающие особенности социального обеспечения гражданских служащих. Это касается прежде всего пенсионного и медицинского обеспечения, обеспечения на случай болезни в период служебной деятельности, а также предоставления мер социальной поддержки в виде жилищных субсидий.

¹ <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/nsZHdbx4/kadr-2019.pdf> Федеральная служба государственной статистики.

Пособие окажет студентам содействие в познании нормативного и правоприменительного материала, выработке практических умений и навыков при квалификации конкретных ситуаций и применении правовых норм в сфере социального обеспечения гражданских служащих.

Каждый раздел учебного пособия включает в себя перечни нормативных актов, списки специальной юридической литературы, а также, в части разделов, — материалы судебной практики.

При рассмотрении вопросов в сфере социального обеспечения гражданских служащих субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах компетенции регионального нормотворчества (например, в отношении установления особенностей пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, предоставления им мер социальной поддержки в виде жилищных субсидий), в список литературы были включены региональные нормативные акты, в частности Нижегородской области.

Тексты нормативных актов предлагается студентам найти самостоятельно, например, в информационно-правовых системах СПС «Гарант», СПС «КонсультантПлюс», печатных изданиях и онлайн-версиях «Российской газеты», «Парламентской газеты», «Собрания законодательства РФ», а также на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Изучив данную дисциплину, студент должен:

- знать:
 - сущность социального обеспечения; значение права на социальное обеспечение в системе социально-экономических прав человека; правовую основу социального обеспечения; основные положения и понятийный аппарат права социального обеспечения; виды социального обеспечения; организационно-правовые формы социального обеспечения,
 - государственные гарантии гражданских служащих в сфере социального обеспечения; особенности социального обеспечения гражданских служащих; условия и порядок назначения гражданским служащим конкретных видов социального обеспечения (пенсионного, медицинского, при заболевании в период прохождения службы, мер социальной поддержки в виде жилищных субсидий); механизмы, формы и способы защиты прав в сфере социального обеспечения; особенности защиты социально-обеспечительных прав гражданских служащих;
- уметь:
 - обеспечивать соблюдение законодательства Российской Федерации субъектами права,
 - принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законодательством Российской Федерации,

– оперировать основными понятиями права социального обеспечения, анализировать и юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства и возникающие в связи с ними социально-обеспечительные отношения с участием гражданских служащих,

– толковать и применять нормативные правовые акты, реализовывать нормы права социального обеспечения в профессиональной деятельности,

– правильно и в полном объеме отражать результаты профессиональной деятельности в юридической и иной документации в сфере социального обеспечения гражданских служащих,

– давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам, связанным с социально-обеспечительными отношениями в отношении гражданских служащих,

– осуществлять предупреждение правонарушений в области социального обеспечения, выявлять и устранять причины и условия, способствующие их совершению,

– выявлять, давать оценку коррупционному поведению и содействовать его пресечению;

- владеть:

- общей юридической терминологией, а также по теме дисциплины,

- основными методами, способами и средствами получения, хранения, переработки информации, навыками работы с компьютером,

- навыками анализа и подготовки юридических документов,

- навыками анализа правоприменительной практики, разрешения правовых проблем и коллизий в области социального обеспечения гражданских служащих,

- способами защиты прав гражданских служащих в сфере социального обеспечения.

Настоящее учебное пособие разработано в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

1. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Конституция РФ — 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 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ).

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29 декабря 2001 г. № 223-ФЗ.

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ.

Закон о государственной гражданской службе (Закон о ГГС) — Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе».

Закон о государственном пенсионном обеспечении (Закон о ГПО) — Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Закон о занятости — Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

Закон об ОСС на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством — Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

Закон об ОСС от несчастных случаев — Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Закон о страховых пенсиях — Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

Закон о трудовых пенсиях — Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Закон о персонифицированном учете — Федеральный закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования».

Закон о профсоюзах — Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Закон о противодействии коррупции — Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Закон о системе государственной службы (Закон о системе ГС) — Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Закон о социальной защите инвалидов — Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Закон об обязательном медицинском страховании (Закон об ОМС) — Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Закон об обязательном пенсионном страховании (Закон об ОПС) — Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Закон об основах ОСС — Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

Закон об основах охраны здоровья граждан — Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

ВС РФ — Верховный суд Российской Федерации.

Минтруд России — Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

МОТ — Международная организация труда.

ООН — Организация Объединенных Наций.

СЕ — Совет Европы.

СНГ — Содружество Независимых Государств.

3. ПРОЧИЕ СОКРАЩЕНИЯ

абз. — абзац.

гл. — глава (-ы).

п. — пункт (-ы).

подп. — подпункт (-ы).

ПФР — Пенсионный фонд Российской Федерации.

РФ — Российская Федерация.

ст. — статья (-и).

ФФОМС — Федеральный фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации.

ФСС — Фонд социального страхования Российской Федерации.

ч. — часть (-и).

Тема 1. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

В результате изучения темы 1 студент должен:

- знать:
 - сущность права на социальное обеспечение и его значение среди социально-экономических прав человека,
 - виды социального обеспечения, источники их финансирования,
 - особенности гражданской службы как вида наемного труда,
 - основные этапы развития гражданской службы и социального обеспечения гражданских служащих,
 - правовые источники социального обеспечения гражданских служащих,
 - понятие и сущность государственных гарантий,
 - основные виды социально-обеспечительных гарантий гражданских служащих,
 - основные направления политики российского государства в области социального обеспечения гражданских служащих на современном этапе;
- уметь:
 - оперировать основными понятиями темы,
 - толковать и правильно применять правовые нормы в точном соответствии с законом,
 - давать квалифицированные юридические заключения и консультации;
- владеть:
 - правовыми инструментами реализации социально-обеспечительных гарантий гражданских служащих,
 - навыками анализа правовых отношений и правоприменительной практики по вопросам реализации государственных гарантий в сфере социального обеспечения на гражданской службе, разрешения правовых проблем и коллизий.

1.1. В жизни каждого человека случаются обстоятельства, когда он нуждается в посторонней помощи. К таким обстоятельствам, например, относятся болезнь, старость, потеря кормильца, безработица, рождение ребенка. В таких случаях человек, как правило, утрачивает

основной источник своего дохода и ему требуется материальная поддержка, а в некоторых случаях — также и помощь в виде услуг (медицинских, социальных). В правовом социальном государстве такую поддержку в форме социального обеспечения обязуется предоставлять гражданину государство.

Гарантии социального обеспечения для каждого в случаях, установленных законом, закреплены в Конституции РФ (ст. 39). Государством обеспечивается (ст. 7 Конституции РФ) государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Закрепление права каждого на социальное обеспечение в российской правовой системе основывается на нормах международного права. Всеобщая Декларация прав человека закрепляет, что каждый человек как член общества имеет право на социальное обеспечение через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах конкретизирует указанное право, указывая на необходимость государств признавать право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий его жизни. Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г. (ратифицирована Россией в 2018 г.) закрепляет перечень основных социальных рисков, защищенных лиц, минимальный объем и условия предоставления социального обеспечения, продолжая оставаться общепризнанным международным кодексом социального обеспечения и в современных условиях.

1.2. Российская государственная система социального обеспечения с точки зрения источников финансирования находит свое выражение в двух организационно-правовых формах: *бюджетной* (за счет средств федерального, регионального или местного бюджета) и *обязательного социального страхования* (пенсионного, социального и медицинского).

Только три вида социального обеспечения (пенсии, пособия и медицинская помощь) получают свое финансирование (за некоторыми исключениями) за счет как бюджетных средств, так и средств обязательного социального страхования. Государственная социальная помощь, социальное обслуживание и меры социальной поддержки предоставляются на бюджетной основе (табл. 1.1).

Система государственного социального обеспечения в России

Универсальные виды социального обеспечения (за счет средств обязательного социального страхования и бюджетов)		
Пенсии	Пособия	Медицинская помощь
Дополнительные виды социального обеспечения (за счет бюджетных средств)		
Государственная социальная помощь	Социальное обслуживание	Меры социальной поддержки

В отношении гражданских служащих особенности их социального обеспечения наиболее ярко проявляются лишь в некоторых видах социального обеспечения — пенсионном обеспечении, пособиях (выплатах) на случай болезни, полученной в период службы, медицинской помощи и мерах социальной поддержки.

Государственная социальная помощь направлена на преодоление социального риска бедности, а также оказание дополнительного социального обеспечения (лекарственного, санаторно-курортного) для инвалидов и лиц, имеющих заслуги перед государством в связи с их участием в военных действиях, и членов их семей. В отношении гражданских служащих данный вид социального обеспечения актуален прежде всего для служащих, имеющих статус инвалида или ветерана боевых действий.

Социальное обслуживание, заключающееся в предоставлении нуждающемуся населению разного вида социальных услуг, среди приоритетных категорий получателей данного вида социального обеспечения предусматривает лиц преклонного возраста, семьи с детьми, инвалидов, лиц без определенного места жительства, беспризорных детей, жертв семейного насилия, безработных. Что касается предоставления особого социального обслуживания по профессиональному признаку, то на современном этапе выявляются особенности социального обслуживания только в отношении военнослужащих и приравненных к ним лиц (прежде всего имеющих статус ветерана Великой Отечественной войны или ветерана боевых действий), а также ветеранов труда. В частности, для этой категории граждан действуют специализированные дома-интернаты (пансионаты).

Дополнительно к государственным механизмам социального обеспечения на современном этапе исходя из конституционных положений (ч. 3 ст. 39) и в целях повышения уровня материальной обеспеченности граждан при возникновении у них социально значимых рисков также поощряются *негосударственные механизмы социального обеспечения*: добровольное социальное страхование, дополнительные формы социального обеспечения и благотворительность.

1.3. Осуществление деятельности, направленной на создание какого-либо продукта (товара, услуги), является неотъемлемым свойством человека. Трудовая деятельность может осуществляться в различных организационно-правовых формах: в рамках натурального хозяйствования, предпринимательской деятельности, а также наемного труда.

Одним из важнейших принципов регулирования отношений в сфере наемного труда является принцип сочетания единства и дифференциации, предполагающий установление, наряду с правом каждого на труд, также и особенности труда в отношении отдельных категорий работников.

К числу таких особых категорий работников отнесены и государственные служащие, социально-трудовой статус которых в соответствии с законодательством о государственной службе зависит от вида государственной службы: военной, гражданской или иного вида.

В соответствии со ст. 5 Закона о системе государственной службы и ст. 3 Закона о ГГС **государственная гражданская служба РФ** является видом государственной службы, представляющим собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Особенностью гражданской службы на современном этапе, отличающей ее от иных видов государственной службы, является ее деление на *два уровня*: федеральная гражданская служба и гражданская служба субъектов РФ.

1.4. Первоначально (в конце XV — начале XVIII вв.) социально-материальное обеспечение «служилых людей» в качестве материального вознаграждения за службу «на благо государства» характеризовалось натуральной формой пожизненного содержания либо в виде кормления (без юридического оформления)¹, либо «в форме прожиточного поместья»².

Историко-правовая литература³ свидетельствует об окончательном становлении гражданской службы в начале XVIII в. — с ее окончатель-

¹ Квасов, Д. А. Становление и развитие пенсионного законодательства о государственных служащих Российской империи XIX — начала XX вв.: дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2005. — С. 65.

² Применко, Ю. В. Становление пенсионного обеспечения в России в XVI — XVII вв.: историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. — Нижний Новгород, 2005. — С. 38—131.

³ См., например: Ключевский, В. О. Русская история. В 5 т. Т. 2. — Москва : РИПОЛ КЛАССИК, 2002. — С. 563—565.

ным отделением от военной службы, введением принципа «выслуги лет», формированием правовых основ материально-социального обеспечения гражданских чинов.

На смену иерархии государственных должностей, основанной на заслугах рода и наследственных привилегиях, постепенно приходит иерархия чинов в зависимости от личной выслуги и знаний человека, а введение постоянного жалования для всех категорий чиновников усиливает их зависимость от государственной власти¹.

Начиная с петровского времени (1721—1725) стали закрепляться первые социально-трудовые государственные гарантии гражданских чинов. При этом в регулировании труда гражданских служащих изначально применялась дифференциация, которая зависела от вида гражданской службы. Вплоть до революционных преобразований 1917 г. выделялись особенности гражданской службы по отдельным ведомствам, например, учебному, «ученому» (научному), медицинскому, горному, придворному².

Известный правовед периода царской России Н.М. Коркунов указывал, что право на материальное обеспечение (которое включало в себя не только вознаграждение, но и пенсии как для служащего, так и для членов его семьи, единовременные пособия и др.) имеет целью дать служащим возможность посвящать себя вполне служебной деятельности, занимая при этом в обществе соответственное своему служебному рангу положение³.

Социально-материальное обеспечение гражданских служащих до второй половины XVIII в. охватывалось назначением им преимущественно размера «жалованья» с доплатами согласно утвержденным монархом штатам по учреждениям, т.е. первоначально гарантировалась только оплата труда. Социальное обеспечение (в виде пенсий) гражданских служащих рассматривалось первоначально государством (в лице монарха) как награждение, которое предоставлялось лишь отдельным государственным служащим исключительно по персональному признаку на основе воли монарха. Данное явление наблюдается в период правления Анны Иоанновны (1730—1740) и Анны Леопольдовны (1740—1741) и получило свое дальнейшее продолжение в период царствования Елизаветы Петровны (1741—1761) и Екатерины II (1762—1796) с формированием основ особого правового института пенсионного обеспечения — *персональных пенсий*.

¹ Василенко, И. А. Государственная и муниципальная служба : учебник / И. А. Василенко. — Москва : Международные отношения, 2017. — С. 13.

² См., например: *Рождественский, Н.* Руководство к российским законам. — Санкт-Петербург, 1851. — С. 170.

³ *Коркунов, Н. М.* Русское государственное право. Т. 1. — Санкт-Петербург, 1909. — С. 405—406.

Одновременно в период правления Екатерины II, наряду с сохранением правового института персональных пенсий, были также заложены основы формирования другого правового института пенсий гражданских служащих, со временем получившего главенствующее значение в дореволюционной России перед персональными пенсиями, — *пенсий за выслугу лет*. Данный правовой институт предусматривал введение вместо субъективного критерия объективных условий пенсионного обеспечения, что позволило значительным образом расширить круг получателей пенсионного обеспечения («по старости и дряхлости» и «по другим увечным заболеваниям»). Такие объективные условия («по приличеству персоны и его состояния» с учетом срока службы) и иные общие правила назначения пенсии за выслугу лет были определены в Именном указе Екатерины II от 7 июня 1764 г. «О пенсиях статских чиновников».

Пенсии в общем порядке (без особого доклада монарху) производились с соблюдением следующих условий: 1) наличие 35-летней выслуги, начиная с 15-летнего возраста (по Уставу о пенсиях и единовременных пособиях 1827 г. этот возраст составлял уже 16 лет); при меньшей выслуге вследствие неизлечимой болезни служащего также назначалась пенсия, по сути, явившаяся прообразом пенсии по инвалидности; 2) беспорочность службы. Размеры пенсий зависели от звания. Выплаты осуществлялись из государственного органа — Коллегии экономии пенсий.

В дальнейшем в период царской монархии общие правила назначения пенсии за выслугу лет основывались на указанных ключевых принципах — за «усердную, долговременную, беспорочную» службу с определенным сроком выслуги и, по сути, определили основные правовые контуры института пенсий за выслугу лет гражданских служащих, актуальные и в настоящее время.

Наряду с пенсионными институтами гражданских служащих (персональных пенсий, пенсий за выслугу лет, по инвалидности, по случаю потери кормильца), в XVIII в. наблюдается зарождение и других правовых институтов социального обеспечения гражданских служащих, окончательное оформление которых произошло лишь в XX в., — *государственного медицинского обеспечения и государственного социального обслуживания*.

Так, Именным указом от 5 декабря 1721 г. казначейству предписывалось производить у всех чинов (включая штатских) вычет на госпиталь с каждого рубля жалованья по копейке, а Сенатскими указами от 22 января 1742 г., от 7 сентября 1781 г. — также с каждого рубля пенсии.

Начиная с первой трети XVIII в. стало предусматриваться содержание неизлечимо больных, увечных, престарелых гражданских чинов (наряду

с военными), помимо монастырей и богаделен, в особо создаваемых учреждениях — *госпиталях, инвалидов (для военных чинов) и вдовьих домах*, а начиная с 1775 г. — также в различных заведениях Комитета Общественного Призрения. В задачи последних входило, помимо прочих полномочий, учреждение госпиталей, больниц и богаделен для «убогих, увечных и престарелых», особых домов для неизлечимо больных с осуществлением надзора за их деятельностью. Финансирование таких заведений осуществлялось за счет казны и частных поступлений. По общему правилу обслуживание в них предоставлялось в случае отсутствия у бывших чинов семьи, собственности, содержания (пенсий, пособий) и иных доходов.

Дополнительно для оказания вспомоществования гражданским чинам на основе Именного указа от 21 февраля 1823 г. был создан особый государственный орган — Комитет призрения заслуженных гражданских чиновников, в задачи которого входило назначение *денежных выплат (пособий и пенсий на случай смерти служащего-кормильца)* для гражданских чинов и членов их семей (в случае смерти служащего). Такие выплаты первоначально производились за счет капитала инвалидов войны.

Далее на протяжении всего XIX — в начале XX вв. (до 1917 г.) в сфере общественных отношений по социальному обеспечению гражданских служащих наблюдается следующая ситуация.

Во-первых, формируется обширнейшее пенсионное законодательство с выработкой кодифицированного общего устава пенсий и пособий (1827 г. (с изм. 1853 г.), 1912 г.), а также уставов пенсий и пособий по ведомствам. Пенсионное законодательство периода XIX — начала XX вв. характеризуется:

- дальнейшим развитием институтов пенсии за выслугу лет, пенсии по инвалидности, формированием института пенсий по случаю потери кормильца;
- расширением круга субъектов гражданской службы, имеющих права на пенсии и пособия (единовременные и периодические);
- чрезмерной дифференциацией социального обеспечения по основаниям, ряд которых с позиций современной науки права социального обеспечения следует отнести к дискриминационным (пол, национальность (происхождение), ведомство, чин (должность), территория службы).

Право на пенсию за выслугу лет возникало у гражданского служащего при наличии следующих условий. Первое условие — это наличие выслуги, пределы которой зависели от вида гражданской службы и места прохождения службы. Например, по общему правилу по Пенсионному уставу 1827 г. право на пенсию за выслугу лет давала минимальная вы-

слуга в 20 лет, предоставляющая право на пенсию в размере 1/3 оклада; право на пенсию в полном объеме оклада жалования предоставляла выслуга в 35 лет. По отдельным видам гражданской службы и (или) отдельным территориям устанавливались иные сроки выслуги. Так, по учебной (в гимназиях и уездных училищах) и медицинской службе — от 20 до 30 лет, в университетах — 25 лет, служащим Академии Наук — 30 лет, по горной службе — от 20 до 40 лет, на Кавказе или в Сибири — от 10 до 30 лет. По медицинскому ведомству время службы во время войны засчитывалось в двойном размере (один год за два). Второе условие — «беспорочность» службы.

На базе правового института пенсии за выслугу лет в начале XIX в. получил свое дальнейшее развитие другой правовой институт пенсионного обеспечения гражданских служащих — пенсий по инвалидности, предоставляемых гражданским чинам, не выслужившим установленного срока вследствие тяжелого и (или) неизлечимого заболевания, приобретенного на службе. Иные случаи инвалидности право на пенсию не давали. По Пенсионному уставу 1827 г. право на такую пенсию предоставляла выслуга в 10 лет, а при тяжких неизлечимых заболеваниях — выслуга в 5 лет. При этом по горному ведомству вообще не устанавливалось каких-либо требований о выслуге. Размер такой пенсии зависел от срока выслуги и составлял от 1/3 до полного размера оклада жалования.

Правовой институт пенсий по случаю потери кормильца, получив свое зарождение в период правления Екатерины II, окончательно сформировался лишь в конце первой трети XIX в. По Пенсионному уставу 1827 г. право на пенсионное обеспечение предоставлялось вдове и детям умершего гражданского служащего при соблюдении практически таких же условий, как и в отношении пенсии за выслугу лет: 1) беспорочности службы; 2) определенной выслуги лет (по видам службы). По некоторым ведомствам устанавливались также дополнительные условия для пенсионного обеспечения (например, возраст вдовы (старше 40 лет) по лесному ведомству). Размер пенсии зависел от наличия и количества детей, наличия матери (вдовы). Выплаты пенсий вдовам прекращалась в случае их смерти, вступления в брак, ухода в монастырь, а также привлечения по приговору суда к наказанию, «бесчестие наносящему».

При отсутствии права на пенсию за выслугу лет, пенсию по случаю потери кормильца (по причине отсутствия выслуги) для служащего, а в случае его смерти — членам его семьи — предусматривалась *система единовременных пособий*. Так, такое пособие полагалось взрослым детям (сыновьям старше 18 лет, дочерям старше 21 года) при их «неустроенности» (непоступлении на службу сына, незамужества дочери).

Во-вторых, происходит постепенное расширение действия правовых институтов государственной медицинской помощи и социального обслуживания (призрения), первоначально предназначенных только для отдельных категорий нетрудоспособного населения (прежде всего престарелых и увечных военнослужащих, незаконнорожденных, больных социально опасными заболеваниями), на иные слои населения, включая гражданских служащих. Так, для служащих низших чинов, получивших инвалидность в период службы не в связи с участием в военных действиях и не имеющих иных источников существования, предусматривалось содержание за счет государства в учреждениях Приказов общественного призрения.

В-третьих, наряду с введением государственной системы социального обеспечения гражданских служащих поощрялось также развитие различных форм негосударственной системы социального обеспечения. Примером таких форм является введение различных видов общественной взаимопомощи (пенсионных (эмеритальных), больничных касс и т.д.).

1.6. В советский период (1917—1990 гг.) наблюдается правовое «размывание» гражданской службы как таковой с унификацией правового регулирования этой профессиональной деятельности и труда других работников (рабочих и служащих) как умственного, так и физического труда, развитием систем всеобщего государственного социального обеспечения и обязательного социального страхования рабочих и служащих.

Начало этому процессу положил Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»¹. Впоследствии в материалах XXI съезда КПСС утверждалось, что работа в аппарате вообще перестала быть особой прогрессией. Детально регулировалась только служба в армии и органах МВД, специального закона о государственной гражданской службе принято не было².

В указанных условиях отдельные правовые институты (подинституты) социального обеспечения, направленные на социальное обеспечение бывших гражданских чинов, также получили свои размытые правовые контуры или совсем утратили свое существование до момента восстановления правового статуса гражданской службы в новейший период.

Наиболее наглядным примером этого явления является институт пенсий. Вследствие кардинального реформирования состава субъектов

¹ СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31.

² См. об этом: *Мальшева, Г. А.* Государственные гарантии гражданских служащих: современное административно-правовое регулирование и направление совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2012. — С. 58.

права пенсионного обеспечения перед ранее приоритетными субъектами пенсионного обеспечения (военными и гражданскими чинами) был поставлен новый, наиболее значимый для советского государства субъект — рабочий класс. В отношении пенсий за выслугу лет Народный комиссариат социального обеспечения предписывал выдачу и назначение таких пенсий только при наличии утраты трудоспособности и при отсутствии других источников. Указанные ведомственные рекомендации фактически положили начало процессу замещения дореволюционного законодательства института пенсионного обеспечения за выслугу лет советским институтом пенсионного обеспечения по инвалидности¹.

В период с 1918 по 1936 гг. наблюдается бурная правотворческая деятельность, сопровождающаяся развитием системы социального обеспечения рабочих и служащих с созданием на основе Конституции СССР 1936 г. социалистической модели обязательного социального страхования и с полностью государственным финансированием системы здравоохранения².

В Конституции СССР 1936 г., а в дальнейшем в Конституции 1977 г. было закреплено право граждан на материальное обеспечение в старости, при болезни, утрате трудоспособности, а также потере кормильца, что гарантировалось широким развитием социального страхования рабочих и служащих за счет государства, а также бесплатной медицинской помощью.

В период становления советского социально-трудового законодательства положения о праве на материальное (а также социальное) обеспечение государственных служащих, наряду с работниками иных профессиональных групп, получили определение «гарантий», правовой институт которых, начиная с советского времени, получил свое активное развитие.

Нормативно закрепленные средства, способы и условия правовой и социальной защищенности, обеспечивающие реализацию прав гражданских служащих и эффективное исполнение ими своих должностных обязанностей, призванные укреплять стабильность профессионального состава кадров гражданской службы и компенсировать ограничения, установленные действующим законодательством, являются одной из важнейших государственных гарантий гражданских служащих³.

¹ *Сивакова, И. В.* Пенсионное законодательство России в советский период (октябрь 1917 г. — 1928 г.): монография. — Москва: Проспект, 2015. — С. 14—85.

² *Захаров, М. Л.* Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): моно-графия. — Москва: Проспект, 2015. — С. 22—23.

³ *Мальшева, Г. А.* Государственные гарантии гражданских служащих: современное ад-министративно-правовое регулирование и направление совершенствования [Место за-щиты: Ворон. гос. ун-т]. — Воронеж. — С. 46.

В указанный период правовой институт *пенсий за выслугу лет* в отношении гражданских работ (как умственного, так и физического характера) был практически замещен, хотя и сохранил свое существование, первоначально институтом пенсий по инвалидности, а затем — институтом *пенсии по старости (по возрасту)*. Право на пенсии по старости по общему правилу в советский период стали давать следующие условия: 1) возраст: для мужчин — 60 лет, для женщин — 55 лет; 2) трудовой стаж, требования к продолжительности которого неоднократно менялись.

Для гражданских профессий, имеющих вредный (опасный) характер (шахтеры, рабочие горячих цехов и т.д.) или иные особые условия труда, стало предусматриваться *право на досрочную (до общего пенсионного возраста) пенсию*, что, по своей сути, отражало дальнейшее развитие правового института пенсии за выслугу лет. Однако применительно к гражданским служащим данный институт сохранял свое действие в отношении только наиболее значимых с позиций советской власти профессиональных групп, на которые возлагалось выполнение важнейших задач нового государства. Речь идет прежде всего о педагогах детских учреждений и медицинских работниках, которые при этом были лишены статуса гражданских служащих в связи с ликвидацией гражданской службы как таковой. В отношении советских гражданских чиновников (бюрократии) право на пенсию за выслугу лет не сохранялось.

Что касается правовых институтов пенсии по инвалидности и пенсии по случаю потери кормильца, то первый из них в дореволюционном законодательстве сопутствовал институту пенсии за выслугу, поскольку допускалось предоставление пенсии при невыслуге при наличии у служащего тяжелого заболевания. В годы советской власти с учетом отсутствия легального признания (на уровне закона) гражданской службы дореволюционные правовые институты пенсии по инвалидности и пенсии по случаю потери кормильца на основе реализации новым государством принципа всеобщности социального обеспечения получили свое дальнейшее развитие с расширением круга субъектов, имеющих право на такие пенсии. Так, если первоначально, в 1918 г., для детей умершего кормильца предусматривалось общественное воспитание, то впоследствии государство признало объективную необходимость введения (возврата) государственного пенсионного обеспечения по случаю потери кормильца¹, что и стало реализовываться с постепенным расширением круга субъектов такого вида обеспечения.

¹ Сивакова, И. В. Пенсионное законодательство России в советский период (октябрь 1917 г. — 1928 г.): монография. — Москва : Проспект, 2015. — С. 71.