

ВОЕННЫЕ ПЕНСИОНЕРЫ ВНЕ ЗАКОНА

27 августа 2005 года в Калининграде на площади Победы состоялись митинг и шествие пенсионеров МО, МВД, МЧС, ФСБ и других силовых ведомств. В акции, организованной депутатом Игорем Рудниковым, приняли участие около 10000 человек. Собравшиеся требовали вернуть долги пенсионерам и отправить в отставку заместителя полпреда Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе А.Степанова, проигнорировавшего все обращения к нему защитников Отечества.



М.Ф.ГАЦКО

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

Существующая система исчисления военных пенсий явно несовершенна и не соответствует современным условиям. Защитники Отечества должны быть уверены в том, что по окончании нелёгкой ратной службы они получат обеспеченную старость.

Среди существующих социально-правовых проблем отдельного внимания заслуживают вопросы пенсионного обеспечения военнослужащих. Частью 1 статьи 39 Конституции Российской Федерации гарантировано право каждому на социальное обеспечение по возрасту. В соответствии со статьей 19 Конституции Российской Федерации, равенство прав гарантируется без какой-либо дискриминации [1].

Военнослужащие, ратная служба которых нередко сопряжена с риском для жизни и требует повышенного напряжения моральных и физических сил, служебное время которых часто носит ненормированный характер, быт которых часто ограничен возможностями военных городков и жизнь которых сопровождают многократные переезды с одного места службы к другому, должны быть гарантированно обеспечены в случаях выхода на пенсию. Защитники Отечества должны быть уверены в том, что по окончании нелёгкой ратной службы они получат обеспеченную старость. В противном случае привлекательность военной службы явно будет невысокой, что негативно скажется на вопросах комплектования кадров Вооружённых Сил и соответственно на уровне обеспечения военной безопасности Российской Федерации.

Однако проведённый нами анализ свидетельствует, что существующая система исчисления военных пенсий явно несовершенна и не соответствует современным условиям. Еще недавно военные пенсионеры считались надежно защищёнными в социально-правовом отношении. Их пенсии существенно превышали размеры пенсий соответствующих категорий государственных и муниципальных служащих и регулярно индексировались одновременно с повы-

шением денежного довольствия действующим военнослужащим. Кроме того, на ветеранов военной службы распространялись многие льготы, которыми можно было пользоваться уже при наличии 20-летней и более выслуги военной службы. Однако в результате проведённых в 2002 - 2004 годах изменений военно-социального законодательства система пенсионного обеспечения военнослужащих оказалась настолько урезанной, что сегодня она уже не в состоянии адекватно реагировать на инфляционные процессы. Так, с 1 июля 2002 года военные пенсионеры до достижения ими возраста, дающего право на пенсию по старости (для мужчин - 60 лет), уже не вправе оплачивать в 50% размере жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ). Сами же указанные услуги возросли столь значительно, что с 1 января 2005 года пенсии старшего офицера только и хватает, что на оплату ЖКУ и квартирного телефона.

Сегодня средние размеры пенсии полковника запаса с выслугой 25 лет составляют порядка 4 360 рублей. Если полковнику запаса ещё нет 60 лет, то он должен в полном объёме оплачивать ЖКУ, и стандартная трёхкомнатная квартира теперь обходится ему в 3000 рублей ежемесячно, что составляет 70% (!) от его полковничьей пенсии. Но ведь ещё в 2002 году он расходовал на ЖКУ менее 500 рублей, что составляло только 10% от размеров его пенсии. Если пенсионер-полковник ещё в состоянии оплатить свою квартиру, то старший прапорщик запаса с выслугой 25 календарных лет с пенсией в 2 800 рублей, если он ещё не достиг 60-летнего возраста, дающего право на 50% оплату ЖКУ, уже с трудом сможет оплачивать трёхкомнатную квартиру. В сложившихся условиях пенсионеры Минобороны России вынуждены работать, без чего, находясь на заслуженном отдыхе после 25 - 35 лет ратной службы, теперь просто невозможно прожить.

Согласно статье 43 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу" для исчисления пенсии учитываются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, оклады по должности, воинскому или специальному званию и процентная надбавка за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия. Также для исчисления пенсий в денежное довольствие включается стоимость ежемесячной денежной компенсации взамен продовольственного пайка, выплачиваемой военнослужащим.

В соответствии со ст. 49 вышеназванного Закона военные пенсии индексируются и подлежат пересмотру:

а) при повышении стоимости жизни и оплаты труда - в соответствии с законодательством Российской Федерации об индексации денежных доходов и сбережений населения;

б) при увеличении денежного довольствия военнослужащих - исходя из уровня увеличения учитываемого при исчислении пенсий денежного довольствия

соответствующих категорий военнослужащих;

в) при повышении установленного федеральным законом минимального размера пенсии по старости.

Таким образом, увеличение любой составляющей денежного довольствия военнослужащих одновременно влечёт пересмотр размеров военных пенсий. Кроме того, в последние годы введена норма, согласно которой размеры денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и соответственно пенсии военнослужащих должны индексироваться пропорционально повышению окладов соответствующих категорий государственных служащих.

Так, с принятием Федерального закона от 7 мая 2002 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот" и изданием в его развитие Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 2002 года № 537 "О денежном довольствии военнослужащих", а также Постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 2002 года № 462 "Об установлении окладов денежного содержания военнослужащих" федеральный законодатель перешел к новой системе правового регулирования данных отношений - на основе принципа приравнивания размеров денежного довольствия военнослужащих к денежному вознаграждению соответствующих категорий федеральных государственных служащих. Цель такого перехода - повышение денежного довольствия военнослужащих, которое теперь не может устанавливаться ниже денежного вознаграждения соответствующих категорий федеральных государственных служащих.

При этом оклады денежного содержания военнослужащих должны повышаться Правительством Российской Федерации в порядке и сроки, которые предусмотрены для федеральных государственных служащих (пункт 2 статьи 12 Федерального закона "О статусе военнослужащих", статья 6 Федерального закона от 19 июня 2000 года "О минимальном размере оплаты труда"). Теперь при повышении (индексации) размеров денежного содержания федеральных государственных служащих одновременно в той же пропорции должны повышаться (индексироваться) и размеры денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту.

Однако с 2002 года оклады действующим военнослужащим повышались всего три раза (1 июля 2002 г., 1 января 2003 г. и 1 октября 2003 г.). соответственно в указанный период всего трижды увеличивались военные пенсии. Несмотря на то, что в 2004 году рост инфляции составил порядка 12%, в Минобороны России было произведено повышение денежного довольствия только лишь военнослужащим центрального аппарата - 10300 чел. Так, с 1 октября 2004 года военнослужащим центрального аппарата Минобороны России посредством дополнительных надбавок от 2,6 должностных окладов и выше фактически в 2-2,5 раза повысили размер денежного довольствия. Но указанные выплаты не повлияли на перерасчёт военных пенсий. Большинству

же военнослужащих в 2004 году индексации денежного довольствия не производилось, соответственно не производилось и увеличения военных пенсий. Заметим, что в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", в связи с ростом цен трудовые пенсии гражданским пенсионерам с 2002 года индексировались уже более 12 раз.

Другой пример. С 1 января 2005 года всем действующим военнослужащим был увеличен размер надбавки за сложность и напряжённость (в столичном регионе до 200% должностного оклада), однако, и эта надбавка не учитывается при расчёте военной пенсии.

Также в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 г. № 177 "О ежемесячном денежном поощрении отдельных категорий военнослужащих и сотрудников, имеющих специальные звания" с 1 марта 2005 года произведено увеличение денежного довольствия военнослужащим за счёт введения очередной надбавки в размере одного должностного оклада военнослужащего, но и эта надбавка не учитывается при расчёте военных пенсий.

Таким образом, следует прийти к выводу, что в Российской Федерации сложились практика повышения денежного довольствия военнослужащим за счёт введения различных надбавок и увеличения им дополнительных выплат. При этом не происходит повышения их денежного содержания и, следовательно, не осуществляется повышение военных пенсий.

Проблема индексации денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий обсуждалась на совещании от 9 февраля 2005 г. у Президента России. Федеральные министры А. Кудрин и М. Зурабов доказывали, что военных пенсионеров сегодня в три раза больше чем действующих военнослужащих и приравненных к ним лиц во всех силовых министерствах, поэтому любое повышение денежного довольствия военнослужащим несет даже больший объём расходов по соответствующему увеличению пенсий военным пенсионерам. В этой связи в целях экономии государственных средств было принято решение увеличить военным пенсионерам пенсии только пропорционально увеличению трудовых пенсий.

Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 года № 176 "Об установлении ежемесячной доплаты к пенсиям отдельным категориям пенсионеров" с 1 марта 2005 г. была установлена ежемесячная доплата всего в размере 240 рублей к военным пенсиям. Заметим, что Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу" такого рода доплата не предусмотрена. Однако, как известно, Президент Российской Федерации вправе издавать указы, которыми вводятся правовые нормы, улучшающие правовое положение граждан, даже если такого рода улучшения не предусмотрены федеральными законами.

Вместе с тем, зададимся вопросом, а действительно ли с изданием указа № 176 произошло улучшение правового положения военных пенсионеров? (формально

юридической точки зрения введённая президентским указом от 18 февраля 2005 г. №176 доплата военным пенсионерам несколько улучшила материальное положение этой категории граждан. Простые расчёты показывают, что для повышения военных пенсий на предусмотренные 240 руб. нужно было увеличить денежное содержание военнослужащим всего на 5-6%. Вот если бы всем действующим военнослужащим повысили бы должностные оклады на 20% , то в соответствии с законом пенсии старших офицеров возросли бы не менее чем на 500-700 рублей (в зависимости от занимаемых ранее должностей, с которой они увольнялись с военной службы). Таким образом, нетрудно подсчитать, что благодаря нововведениям, разработанным в Минфине России, каждого из военных пенсионеров "обсчитали" на 260 - 460 рублей.

Примечательно, что заниженно уравнившую 240-рублёвую прибавку получили все военные пенсионеры, невзирая на их воинские звания и должности, занимаемые перед увольнением с военной службы. Вместе с тем действующее законодательство о пенсионном обеспечении военнослужащих предусматривает порядок расчета военных пенсий в зависимости от реальных должностных окладов и окладов по воинским званиям действующих военных. Очевидно, что на подзаконном уровне прослеживается попытка при ведении порядка расчета военных пенсий по аналогии с трудовыми пенсиями. Таким образом, исполнительная власть стремится уравнивать военных пенсионеров с гражданскими пенсионерами. В этой связи следует подчеркнуть, что особый правовой статус военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, специфический характер их деятельности, сопряженной с опасностью для жизни и здоровья, специальные требования и условия прохождения военной и правоохранительной службы предполагают предоставление данной категории лиц и членам их семей повышенных социальных гарантий.

Признаем, что уровень пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей является не только показателем отношения государства к защитникам Отечества, но и прямо влияет на качество комплектования силовых структур военнослужащими, проходящими военную службу по контракту. По нашему мнению, вводя различного рода надбавки, не входящие в должностные оклады военнослужащих, государство ведёт к тому, что, уйдя в запас, лица, уволенные с военной службы с правом на пенсию, станут получать гроши. Заместитель председателя комитета Государственной Думы по обороне генерал-майор Н.Безбородов прокомментировал ситуацию следующим образом: "Это ж насколько надо правительству быть оторванным от реалий жизни, чтобы не представлять, какие последствия такая политика может привести в целом в защите нашего Отечества!"

Следует обратить внимание и на тот факт, что в расчёт военных пенсий сегодня входит явно заниженная месячная стоимость продовольственного пайка. Известно, что стоимость продовольственного пайка постоянно меняется. Согласно нормам общевоинского продовольственного пайка, установленным приказом

Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2000 г. № 400 "Об утверждении Положения о продовольственном обеспечении Вооружённых Сил Российской Федерации на мирное время", его стоимость постоянно корректируется. Рассчитывая стоимость продпайка, Центральное продовольственное управление Минобороны России (ЦПУ) исходит из ежемесячных потребительских цен Госкомстата России.

СВЕДЕНИЯ о стоимости продуктов питания, включённых в общевойсковой продовольственный паек (на основе данных Госкомстата России о потребительских ценах на продукты питания). В расчёте на сутки:

	2000	2001 •	2002 •	2003 •	2004 •
•••••	32-71	38-74	45-33	50-93	53-91
•••••	32-72	39-42	45-82	51-77	55-18
•••	32-74	39-92	46-03	51-91	
•••••	32-84	40-66	46-74	52-81	
••	33-36	42-92	48-38	53-33	
••••	34-48	43-93	48-56	53-94	
••••	34-98	43-43	48-78	53-90	
•••••	35-52	42-59	47-81	51-55	
••••••	35-52	41-85	46-76	50-51	
••••••	35-78	41-82	46-92	50-90	
•••••	35-99	42-64	47-98	51-23	
••••••	37-13	43-74	49-42	51-91	

В расчёте на месяц (по формуле: суточная стоимость умножается на 365 дней и делится на 12 месяцев):

	2000	2001 г.	2002	2003 г.	2004 г.
Январь	995	1178	1379	1549	1640
Февраль	995	1199	1394	1574	1678
Март	996	1214	1400	1579	
Апрель	999	1237	1422	1606	
Май	1015	1305	1472	1622	
Июнь	1049	1336	1470	1641	
Июль	1064	1321	1484	1640	
Август	1080	1295	1454	1568	
Сентябрь	1080	1273	1422	1536	
Октябрь	1088	1272	1427	1539	
Ноябрь	1095	1297	1459	1558	
Декабрь	1129	1330	1503	1579	

По данным начальника Службы экономики и финансов Министерства обороны Российской Федерации Л.К.Куделиной на 1 февраля 2005 года суточная стоимость составляет по общевойсковому продовольственному пайку примерно на 56 рублей. Однако, по указанию той же Л.К.Куделиной с марта 2004 года стоимость продовольственного пайка до военнослужащих и военных пенсионеров не доводится и в печати не публикуется.

Вместе с тем, в Законе Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу.." прямо указано, что в денежное довольствие, из которого исчисляется пенсия, включается месячная стоимость продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим. То же предусматривается и в Постановлении Правительства от 22 сентября 1993 г, № 941 "О поряд-

ке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий лицам, проходившим военную службу", в котором установлен порядок назначения и выплаты пенсии. Однако пенсионные отделы военкоматов при исчислении пенсии руководствуются не реальной стоимостью общевойскового пайка, а применяют заниженную сумму, из расчёта 20 руб. в сутки. Нетрудно подсчитать, что, таким образом, в последние годы пенсии каждого из военных пенсионеров "резаются" на сумму до 900 рублей.

Военкоматы ссылаются на то, что в соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2000 год" и последующими законами о федеральном бюджете на 2001, 2002, 2003, 2004 годы денежная компенсация взамен продовольственного пайка была ограничена в размере 20 рублей в сутки.

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих", продовольственное обеспечение военнослужащих осуществляется по нормам и в сроки, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации в порядке, определяемом Министерством обороны Российской Федерации в одной из следующих форм: организации питания по месту военной службы, либо выдачи продовольственного пайка, либо выплаты военнослужащим денежной компенсации взамен продовольственного пайка. До недавнего времени в статье 14 этого закона было прямо установлено, что размер денежной компенсации взамен продовольственного пайка должен соответствовать размеру его стоимости. Только с 1 января 2005 года вступили в силу изменения ст. 14 указанного закона, предусматривающие, что выплата военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка (питания) производится в размере, установленном Правительством Российской Федерации.

Известно, что любое снижение материальных и иных видов обеспечения в отношении военнослужащих возможно только путём внесения изменений в Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих". Поскольку до 1 января 2005 года действовала норма ст. 14 Федерального закона "О статусе военнослужащих", согласно которой выплата денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка должна была производиться в размере его стоимости, то установление федеральными законами о бюджете заниженной суммы выплаты денежной компенсации взамен продовольственного пайка является юридически спорным вопросом. По нашему мнению, нормы законов о федеральных бюджетах на 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 годы в части установления единой фиксированной стоимости денежной компенсации взамен продовольственного пайка без учета его реальной стоимости ведут к снижению уровня материального обеспечения пенсионеров - бывших военнослужащих и не должны были применяться без надлежащего изменения самого Федерального закона "О статусе военнослужащих".

Наши оппоненты могут возразить: пенсии в связи с

изменением стоимости продовольственного пайка не пересматриваются до тех пор, пока у "действующих" военнослужащих не изменится оклад денежного содержания. Действительно, такие правила содержит Постановление Правительства от 22 сентября 1995 г. №941. Однако подпункт "б" пункта 8, пункт 9 и подпункт "б" п.14 указанного Постановления были признаны незаконными определением Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 4 октября 2001 г. № КАС 01 -370 в части пересмотра пенсий без учёта времени увеличения стоимости соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим. Таким образом, до 1 января 2005 года, военные пенсии должны были рассчитываться исходя из реальной стоимости продовольственного пайка, и любое увеличение этой реальной стоимости должно было обязательно обуславливать пересмотр военных пенсий.

Большинство военных пенсионеров, мирятся с явно несправедливым подходом военного ведомства к исчислению размеров компенсации взамен продовольственного пайка, однако многие из них обращаются в суды и в ряде регионов выигрывают судебные иски. Так, в 2003 - 2004 годах более 15,5 тысяч военных пенсионеров выиграли в судах иски к областным военкоматам о перерасчёте пенсий в части стоимости продпайка. Первыми в судебном порядке доказали, что им занижают стоимость одной из составляющих пенсии - продовольственного пайка, военные пенсионеры, проживающие в г. Липецке. В их числе бывший заместитель командира полка по тылу Н.В.Алейник, по собственному опыту знающий, что родному ведомству на слово верить нельзя. Суд признал правоту Н.В.Алейника и обязал Липецкий облвоенкомат выплатить в его пользу недополученную сумму (порядка 23.000 рублей), Примеру отставного подполковника последовали его бывшие сослуживцы. Так, решением Правобережного районного суда г. Липецка от 6 августа 2003 года (дело №2-1106/2003) федеральный судья Кожина А.В. удовлетворила иски военных пенсионеров Калугина Н.С., Елисеева А.М., Кузнецова И.А к облвоенкомату Липецкой областной суд оставил это решение в силе.

Следует отметить, что до настоящего времени ещё не сложилось единого подхода в судебной практике по вопросу перерасчета военных пенсий исходя из фактической стоимости продовольственного пайка. При одних и тех же обстоятельствах одни суды выносят решения в пользу военных пенсионеров, другие отказывают в удовлетворении требований о перерасчёте пенсий.

Указанная проблема исследовалась и в Конституционном Суде Российской Федерации, который в определении от 14 декабря 2004 года № 429-0 признал, что понятие "денежное довольствие для исчисления пенсии военнослужащим" отличается от понятия "денежное довольствие военнослужащих", определяемого статьями 12 и 13 Федерального закона "О статусе военнослужащих", и имеет самостоятельное нормативное значение для целей исчисления пенсии и ее пересмотра военным пенсионерам: увеличение любой из составляющих денежного довольствия для исчисления пен-

сии, в том числе стоимости продовольственного пайка как конкретной формы продовольственного обеспечения военнослужащих, предполагает пересмотр пенсии.

Вместе с тем Конституционный Суд пришёл к выводу, что оспариваемые нормы бюджетного законодательства об установлении в 2000 - 2005 годах фиксированного 20-рублёвого суточного размера денежной компенсации взамен продовольственного пайка касаются лишь одной из форм продовольственного обеспечения военнослужащих (денежная компенсация взамен продовольственного пайка) и не могут рассматриваться как допускающие отказ от реализации действующих законодательных предписаний о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу по контракту, и как блокирующие право этих лиц на пересмотр пенсий при увеличении стоимости соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 14 декабря 2004 года № 429-0 установил, что положения федеральных законов о федеральном бюджете на 2000 год, на 2001 год, на 2002 год, на 2003 год, на 2004 год и приложений к ним, относящиеся в системе действующего нормативного регулирования к порядку реализации военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, права на такую форму продовольственного обеспечения, как денежная компенсация взамен продовольственного пайка, не предполагают отказ государства от взятых на себя обязательств по продовольственному обеспечению военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и не могут рассматриваться как препятствующие пересмотру пенсий военным пенсионерам на основании действующего пенсионного законодательства в связи с увеличением стоимости продовольственного пайка.

Представляется, что при указанных выше обстоятельствах у военных пенсионеров остаётся возможность перерасчёта в судебном порядке размеров пенсии исходя из фактической стоимости продовольственного пайка только за период до 1 января 2005 года. Что касается последующего периода времени, то теперь только от решений Правительства Российской Федерации зависит вопрос приведения размеров денежной компенсации взамен продовольственного пайка к его фактической стоимости.

Также следует напомнить, что существующее в России положение военных пенсионеров фактически противоречит Соглашению о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств - участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года, статья 1 которого гласит, что уровень пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей, устанавливаемый законодательством государств-участников СНГ в соответствии с Соглашением о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года, не может быть ниже уровня, установленного ранее законодательными и другими нормативными актами бывшего Союза ССР.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 14 декабря 2004 г. N 429-О

ПО ЗАПРОСУ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТНОЙ ДУМЫ И ЖАЛОБАМ ГРАЖДАН СТЕПАНОВА РУДОЛЬФА АЛЕКСАНДРОВИЧА И ТЮЛЬПИНА ВАЛЕНТИНА ЕВГЕНЬЕВИЧА НА НАРУШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ПОЛОЖЕНИЯМИ ПУНКТА 13 ПРИЛОЖЕНИЯ 3 К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ "О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2000 ГОД", ПУНКТА 8 ПРИЛОЖЕНИЯ 4 К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ "О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2001 ГОД", ПУНКТА 5 ПРИЛОЖЕНИЯ 9 К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ "О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2002 ГОД", СТАТЕЙ 97 И 128 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2003 ГОД" И ПОДПУНКТА 34 ПУНКТА 1 ПРИЛОЖЕНИЯ 20 К НЕМУ, СТАТЕЙ 102 И 144 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2004 ГОД" И ПОДПУНКТА 37 ПУНКТА 1 ПРИЛОЖЕНИЯ 20 К НЕМУ

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, В.Г. Стрекозова, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Л.М. Жарковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Калининградской областной Думы и жалоб граждан Р.А. Степанова и В.Е. Тюльпина,

установил:

1. На протяжении ряда лет (с 1 января 2000 года по 31 декабря 2004 года) денежная компенсация военнослужащим взамен положенного продовольственного пайка ежегодно устанавливалась федеральными законами о федеральном бюджете в размере 20 рублей в сутки (пункт 13 приложения 3 к Федеральному закону от 31 декабря 1999 года "О федеральном бюджете на 2000 год", пункт 8 приложения 4 к Федеральному закону от 27 декабря 2000 года "О федеральном бюджете на 2001 год", пункт 5 приложения 9 к Федеральному закону от 30 декабря 2001 года "О федеральном бюджете на 2002 год", статья 97 Федерального закона от 24 декабря 2002 года "О федеральном бюджете на 2003 год", статья 102 Федерального закона от 23 декабря 2003 года "О федеральном бюджете на 2004 год").

В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации граждане Р.А. Степанов и В.Е. Тюльпин - военные пенсионеры оспаривают конституционность указанных законоположений, на основании которых суды общей юрисдикции отказали в удовлетворении требований о перерасчете им пенсий в связи с увеличением реальной стоимости продовольственного пайка. По мнению заявителей, эти положения, как исключаяющие возможность пересмотра пенсий, предусмотренного статьями 43 и 49 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", нарушают их право на увеличение пенсии в порядке, установленном законом, и тем самым - конституционное право на социальное обеспечение по возрасту, а потому противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 7, 15, 18, 24 (часть 2), 29 (часть 4), 39 (части 1 и 3) и 55 (части 2 и 3).

Кроме того, гражданин Р.А. Степанов, а также Калининградская областная Дума оспаривают конституционность

положений статьи 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункта 34 пункта 1 приложения 20 к нему, статьи 144 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и подпункта 37 пункта 1 приложения 20 к нему, которыми на 2003 год и 2004 год приостанавливалось действие положения абзаца четвертого пункта 1 статьи 14 Федерального закона от 27 мая 1998 года "О статусе военнослужащих" о выплате военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, с их согласия компенсации в размере стоимости положенного продовольственного пайка. Заявители просят признать эти положения не соответствующими статьям 2, 7, 15 (часть 1), 18, 19 (часть 2), 37 (части 1 и 2), 39, 55 (части 2 и 3) и 59 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, поскольку считают, что ими произвольно исключается действие абзаца четвертого пункта 1 статьи 14 Федерального закона "О статусе военнослужащих" и статей 43 и 49 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", нарушаются права военнослужащих на продовольственное и пенсионное обеспечение, при этом военнослужащие, проходящие службу по контракту, лишаются права на получение денежной компенсации в размере реальной стоимости пайка, а военные пенсионеры - права на перерасчет пенсии при увеличении стоимости пайка.

2. Федеральный закон "О статусе военнослужащих", закрепляющий основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, устанавливает ряд государственных гарантий и компенсаций, призванных обеспечить указанным лицам социальную защиту, соответствующую их особому статусу, в том числе предусматривает в качестве дополнительной меры социальной защиты военнослужащих продовольственное обеспечение.

Вопросы продовольственного обеспечения военнослужащих регулируются нормами пункта 1 статьи 14 названного Федерального закона (оно осуществляется по нормам и в сроки, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации, в порядке, определяемом Министерством обороны Российской Федерации, в одной из следующих форм: организация питания по месту службы, выдача продовольственного пайка, выплата денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка в размере его стоимости), которые реализуются в соответствии с иными нормативными актами, в том числе федеральными законами о федеральном бюджете, а также Положением о продовольственном обеспечении Вооруженных Сил Российс-

кой Федерации на мирное время (утверждено Приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2000 года N 400).

Согласно Федеральному закону от 22 августа 2004 года "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" с 1 января 2005 года изменяется редакция абзацев третьего и четвертого пункта 1 статьи 14 Федерального закона "О статусе военнослужащих": выдача продовольственного пайка в натуре сохраняется только для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, по их просьбе; для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в иных местностях, продовольственное обеспечение устанавливается в форме денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка в размере, установленном Правительством Российской Федерации. Действующим же до 31 декабря 2004 года нормативным регулированием выдача денежной компенсации взамен продовольственного пайка допускается для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на основании их свободного волеизъявления.

3. В Постановлении от 23 апреля 2004 года N 9-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующую правовую позицию.

Федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. В него не должны включаться не связанные с расходами Российской Федерации положения, касающиеся прав и обязанностей военнослужащих. Вместе с тем допускается, что положения федеральных законов, устанавливающие материальные гарантии социальных прав военнослужащих, связанные с расходами Российской Федерации, могут - в исключительных случаях, в частности при нехватке бюджетных средств, выделяемых на реализацию мер социальной защиты военнослужащих и граждан, увольняющихся с военной службы, - приостанавливаться федеральным законом о федеральном бюджете, что нашло свое отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации (статьи 83 и 180), однако при этом необходимо соблюдение конституционных критериев такого регулирования, порядка структурирования системы федерального законодательства. По общему правилу, предполагается, что нормы, отменяющие или изменяющие определенные преимущества, компенсации и льготы, вносятся в текст того федерального закона, которым они были установлены.

Приостанавливая положениями статьи 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункта 34 пункта 1 приложения 20 к нему, статьи 144 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и подпунк-

та 37 пункта 1 приложения 20 к нему соответственно на 2003 год и 2004 год действие абзаца четвертого пункта 1 статьи 14 Федерального закона "О статусе военнослужащих", федеральный законодатель одновременно установил в статье 97 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и статье 102 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год", что в указанные периоды выплата военнослужащим денежной компенсации взамен продовольственного пайка будет осуществляться в размере 20 рублей в сутки, т.е. в размере, предусматриваемом бюджетным законодательством начиная с 2000 года (пункт 13 приложения 3 к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2000 год", пункт 8 приложения 4 к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2001 год", пункт 5 приложения 9 к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2002 год").

В отсутствие законодательной регламентации порядка формирования и стоимости продовольственного пайка, а также при сохранении за военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, права свободного выбора - получать паек в натуре либо компенсацию в твердой сумме - такое регулирование не означает отказ государства от взятых на себя обязательств по реализации права этой категории военнослужащих на продовольственное обеспечение, а сами по себе оспариваемые положения не могут рассматриваться как нарушающие их конституционные права и свободы.

4. Важнейшим элементом социального обеспечения является пенсионное обеспечение. Государственные пенсии в соответствии со статьей 39 (часть 2) Конституции Российской Федерации устанавливаются законом. Федеральный законодатель, исходя из конституционно значимых целей в сфере социальной политики государства, определяет правовые основания назначения пенсий и порядок их исчисления.

Пенсии лицам, проходившим военную службу, исчисляются согласно Закону Российской Федерации от 12 февраля 1993 года "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" (с последующими изменениями и дополнениями), из денежного довольствия военнослужащих; для исчисления им пенсии учитываются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, оклады по должности, воинскому или специальному званию (без учета повышения окладов за службу в отдаленных, высокогорных местностях и в других особых условиях) и процентная надбавка за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия; для исчисления им пенсии в денежное довольствие включается также месячная стоимость соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим (статья 43); пенсии, а также надбавки к пенсиям, повышения и увеличения пенсий подлежат пересмотру при увеличении денежного довольствия военнослужащих исходя из уровня увеличения учитываемого при исчислении пенсий денежного довольствия соответствующих категорий военнослужащих одновременно с его увеличением (пункт "б" части первой статьи 49).

Данные правила исчисления и пересмотра пенсий лицам, проходившим военную службу, федеральным законодателем не изменялись, в том числе посредством приостановления действия устанавливающих эти правила норм на-

званного Закона. Содержащееся в них понятие "денежное довольствие для исчисления пенсии военнослужащим" отличается от понятия "денежное довольствие военнослужащих", определяемого статьями 12 и 13 Федерального закона "О статусе военнослужащих", и имеет самостоятельное нормативное значение для целей исчисления пенсии и ее пересмотра военным пенсионерам: увеличение любой из составляющих денежного довольствия для исчисления пенсии, в том числе стоимости продовольственного пайка как конкретной формы продовольственного обеспечения военнослужащих, предполагает пересмотр пенсии.

Именно такое истолкование статей 43 и 49 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", адекватное воле законодателя, послужило основанием для признания определением Верховного Суда Российской Федерации от 4 октября 2001 года N КАС01-370 незаконными пункта 8, подпункта "б" пункта 9 и подпункта "б" пункта 14 Постановления Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 года N 941 "О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации" в части пересмотра пенсий без учета времени увеличения месячной стоимости соответствующего продовольственного пайка.

Оспариваемые же нормы бюджетного законодательства касаются лишь одной из форм продовольственного обеспечения военнослужащих (денежная компенсация взамен продовольственного пайка) и не могут рассматриваться как допускающие отказ от реализации действующих законодательных предписаний о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу по контракту, и как блокирующие право этих лиц на пересмотр пенсий при увеличении стоимости соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим.

5. Таким образом, положения федеральных законов о федеральном бюджете на 2000 год, на 2001 год, на 2002 год, на 2003 год, на 2004 год и приложений к ним, относящиеся в системе действующего нормативного регулирования к порядку реализации военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, права на такую форму продовольственного обеспечения, как денежная компенсация взамен продовольственного пайка, сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права данной категории граждан и не предполагают изменение (приостановление) действующего в настоящее время порядка исчисления и пересмотра пенсий военным пенсионерам, установленного специальным законом (статьи 43 и 49 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").

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктами 2 и 3 части первой статьи 43, частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Положения пункта 13 приложения 3 к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2000 год", пункта 8 приложения 4 к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2001 год", пункта 5 приложения 9 к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2002 год", статей 97 и 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункта 34 пункта 1 приложения 20 к нему, статей 102 и 144 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и подпункта 37 пункта 1 приложения 20 к нему - по их конституционно-правовому смыслу, выявленному Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении с учетом правовых позиций, изложенных им ранее в сохраняющих свою силу решениях, - не предполагают отказ государства от взятых на себя обязательств по продовольственному обеспечению военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и не могут рассматриваться как препятствующие пересмотру пенсий военным пенсионерам на основании действующего пенсионного законодательства в связи с увеличением стоимости продовольственного пайка.

В силу статьи 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" выявленный в настоящем Определении конституционно-правовой смысл указанных законоположений является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

2. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Калининградской областной Думы и жалоб граждан Степанова Рудольфа Александровича и Тюльпина Валентина Евгеньевича, поскольку для разрешения поставленных заявителем вопросов не требуется вынесение предусмотренной статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

3. Правоприменительные решения по делам граждан Степанова Рудольфа Александровича и Тюльпина Валентина Евгеньевича, основанные на оспариваемых ими нормах бюджетного законодательства в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

4. Настоящее Определение окончательно, не подлежит обжалованию, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

**Председатель Конституционного Суда
Российской Федерации** **В.Д.ЗОРЬКИН**

**Судья-секретарь Конституционного Суда
Российской Федерации** **Ю.М.ДАНИЛОВ**