
ХОЗЯЙСТВО, ТРУД,
ПРАВО

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 г. Дмитрий Николаевич Ермаков¹

Краткая аннотация: в представленной статье проведён комплексный анализ особенностей правового регулирования государственного пенсионного обеспечения военнослужащих в Российской Федерации.

Annotation: in the represented article the complex analysis of the special features of the lawful regulation of the state pension for soldiers in the Russian Federation is carried out.

Ключевые слова: система пенсионного обеспечения; военнослужащий; военная служба; военная пенсия за выслугу лет; государственное пенсионное обеспечение; коэффициент замещения утраченного заработка; военные пенсионеры.

Key words: “the system of pension guarantee”; “soldier”; “military service”; “military longevity pension”; “state pension guarantee”; “the coefficient of the substitution of the lost earnings”; “military pensioners”.

Наряду с обязательным пенсионным страхованием в структуру системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации входит государственное пенсионное обеспечение, которое согласно Федеральному закону “О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации”² (далее – ФЗ № 166) реализует ежемесячную государственную денежную выплату определенным категориям граждан (в том числе и иностранным гражданам, а также лицам без гражданства, если это предусмотрено законодательством) в целях компенсации им заработка (дохода), утраченного в связи с прекращением федеральной государственной гражданской службы при достижении установленной законом выслуги при выходе на трудовую пенсию по старости (инвалидности); либо в целях компенсации утраченного заработка гражданам из числа космонавтов или из числа работников летно-испытательного состава в связи с выходом на пенсию за выслугу лет; либо в целях компенсации вреда, причиненного здоровью граждан при прохождении военной службы, в результате радиационных или техногенных катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста; либо нетрудоспособным

гражданам в целях предоставления им средств к существованию.

В указанном Законе четко обозначен круг лиц, на которых распространяется действие государственного пенсионного обеспечения.

Более подробно рассмотрим пенсионное обеспечение некоторых из них, а именно: военнослужащих, федеральных государственных гражданских служащих, а также нетрудоспособных граждан и, соответственно, виды пенсий, которые им выплачиваются по государственному пенсионному обеспечению (за выслугу лет, по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца и социальные пенсии).

Во-первых, анализируя государственное пенсионное обеспечение, следует отметить частое изменение законодательства в данной сфере, особенно относительно разных категорий получателей государственных пенсий. Причем нередко эти изменения ведут к сокращению льгот и выплат как будущим, так и настоящим пенсионерам в указанной подсистеме, кардинальному пересмотру прежних условий назначения пенсии, ее расчета и пр.

Во-вторых, отсутствуют единые принципы функционирования государственного пенсионного обеспечения. Единственное, что объединяет всех получателей государственных пенсий, – это источник их финансирования, а именно: финансовое обеспечение расходов на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению (включая организацию их доставки) производится

¹ Профессор кафедры маркетинга, экономики и социологии труда Российского государственного социального университета, доктор политических наук, кандидат экономических наук, академик РАЕН, РАСН, РАСО (E-mail: dermakow@mail.ru).

² См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых Пенсионному фонду (ПФР). Одновременно механизм пенсионного обеспечения разных получателей пенсий по государственному пенсионному обеспечению различен.

Остановимся на анализе пенсионного обеспечения военнослужащих.

Пенсионное обеспечение имеет особое значение для военнослужащих. Выбирая военную службу, отличающуюся повышенными рисками для жизни и здоровья, они должны быть уверены, что после увольнения их ждет обеспеченная старость. По сути, достойное пенсионное обеспечение – один из моментов привлекательности военной службы, который влияет на комплектование кадрового состава, где предусмотрена такая служба. В силу же особой значимости этих структур в жизни общества можно утверждать, что от них зависит военная, а значит, и национальная безопасность страны и общества в целом. Поэтому от эффективности пенсионного обеспечения военнослужащих зависит в конечном счете и решение вопросов обеспечения безопасности страны и общественной жизни.

Следует подчеркнуть, что военная служба отличается от иных видов трудовой деятельности повышенным риском гибели военнослужащего, причинением вреда его здоровью, что объективно влечет негативное изменение материального и (или) социального положения как самого военнослужащего, так и членов его семьи. Риск материальной необеспеченности военнослужащего (и/или членов его семьи) может наступить вследствие не только причинения вреда его здоровью, гибели военнослужащего, но и прекращения военно-служебных отношений (увольнения из соответствующих структур по разным основаниям).

Представляется, что в силу особого характера службы военная пенсия (вне зависимости от ее вида, в том числе и пенсия за выслугу лет) должна трактоваться не только как компенсация потери утраченного заработка военнослужащего, но и как компенсация вреда, причиненного его здоровью (жизни), а также всех тягот военной службы (повышенного риска гибели, потери здоровья, ограничений прав, прямо закрепленных соответствующим законодательством).

Об этом, в частности, прямо говорится в ст. 2 ФЗ № 166, которой установлено, что пенсия по государственному пенсионному обеспечению выплачивается как “компенсация вреда, нанесенного здоровью граждан при прохождении военной

службы, в результате радиационных или техногенных катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста”. Полагаем, что и сама пенсия военнослужащего должна включать в себя две части: одна, представляющая собой компенсацию утраченного заработка военнослужащего, и вторая – связанная с компенсационными выплатами за особенности военной службы. В этой связи предлагается пересмотреть расчетную базу для исчисления пенсий военнослужащих (о чем речь пойдет далее).

Анализ соответствующего законодательства показывает, что единая правовая основа, устанавливающая назначение и выплату пенсий разным категориям военнослужащих, отсутствует.

Во-первых, в законодательстве нет общего определения понятия “военнослужащий”. Так, в пенсионном (как и военном) законодательстве встречаются по меньшей мере несколько понятий. В ФЗ № 166 дается широкая дефиниция этого понятия. К военнослужащим отнесены: лица, проходившие военную службу по контракту (в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов) или по призыву (в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин). Далее перечисляется, где проходила эта служба³. Однако уже в Законе РФ “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” от 12 февраля 1993 г.⁴ (далее – Закон о военных пенсиях) к числу военнослужащих не отнесены ни прокурорские работники, ни со-

³ Помимо Вооруженных Сил РФ и Объединенных Вооруженных Сил СНГ названы: Федеральная пограничная служба России, Внутренние войска МВД России, Железнодорожные войска России, федеральные органы правительственной связи и информации, Войска гражданской обороны, органы ФСБ и пограничных войск, федеральные органы государственной охраны, органы внешней разведки РФ и другие воинские формирования Российской Федерации, созданные в соответствии с законодательством России, лица рядового и начальствующего состава, проходившие службу в органах внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службе. Интересно, что к военнослужащим отнесены и прокурорские работники, сотрудники Следственного комитета, сотрудники таможенных органов Российской Федерации, сотрудники налоговой полиции, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

⁴ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 9. Ст. 328.

трудники Следственного комитета, что во многом корреспондирует со ст. 2 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” от 28 марта 1998 г.⁵

Во-вторых, положения, регулирующие пенсионное обеспечение военнослужащих, закреплены в разных законах и подзаконных актах, что затрудняет как теоретическое осмысление данной проблемы, так и правоприменительную практику. Подчас эти положения противоречат друг другу (например, это нередко наблюдается при сопоставлении военного и другого федерального законодательства в анализируемой области).

В-третьих, пенсионное обеспечение разных категорий военнослужащих регулируется разными законами. Так, пенсионное обеспечение военнослужащих, проходивших службу по призыву, регулируется ФЗ № 166; военнослужащих по контракту – Законом о военных пенсиях; пенсии федеральных государственных гражданских служащих, замещающих отдельные должности в Министерстве обороны РФ, в случае замещения их гражданскими лицами (куда относятся должности заместителя начальника Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, начальника инспекции Министерства обороны РФ и еще целый ряд должностей⁶) исчисляются и выплачиваются опять же в соответствии с ФЗ № 166.

В-четвертых, даже в рамках Закона о военных пенсиях для военнослужащих, относящихся к разным ведомствам, пенсионное обеспечение имеет свои особенности, поскольку целый ряд моментов такого обеспечения регулируется подзаконными актами, относящимися к данному ведомству.

Так, согласно дополнениям, внесенным в п. 2 ст. 44 и в п. 1 ст. 49 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” от 17 января 1992 г.⁷, а также в п. 13 ст. 35 Федерального закона “О Следственном комитете Российской Федерации” от 28 декабря 2010 г.⁸, на пенсионеров из числа бывших военных прокуроров и военнослужащих военно-следственных органов не распространяется ограничение, установленное ст. 43 Закона о военных пенсиях, согласно которому с 1 января 2012 г. при исчислении пенсии военным пенсионерам денежное довольствие

учитывается в размере 54% и, начиная с 1 января 2013 г., ежегодно будет увеличиваться на 2% до достижения 100% его размера. Таким образом, в отличие от иных категорий военных пенсионеров пенсионеры из числа прокурорских работников и работников военно-следственных органов с 1 января 2012 г. получают пенсию, исчисленную из полной суммы окладов по воинскому званию, по должности и процентной надбавки за выслугу лет (без понижающего коэффициента – 0.54).

В этой связи вызывает недоумение и разъяснение, данное в Комитете по обороне Государственной Думы РФ, по вопросу о понижающем коэффициенте (0.54), установленном для военнослужащих при исчислении их пенсии, который не применяется при назначении пенсий сотрудникам прокуратуры и Следственного комитета РФ⁹, а именно: в случае применения к размерам пенсий бывших прокурорских работников и работников упомянутого Комитета коэффициента 0.54 размеры уже назначенных им пенсий уменьшатся, что привело бы к снижению достигнутого уровня пенсионного обеспечения указанных пенсионеров и что в правовом социальном государстве недопустимо¹⁰.

В-пятых, пенсионное обеспечение военнослужащих – часть системы государственного пенсионного обеспечения федеральных служащих. Статья 3 Федерального закона “О системе государственной службы Российской Федерации” от 27 мая 2003 г.¹¹ устанавливает единство правовых и организационных основ государственной службы (куда относятся государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба), предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, в том числе и к пенсионному обеспечению служащих, хотя при этом п. 2 ст. 3 данного Закона предусматривает, что “реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

⁶ См.: Указ Президента РФ “О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы” от 31 декабря 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

⁷ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

⁹ См.: <http://www.komitet2-15.km.duma.gov.ru/site.xp/051055048124054056052.html>

¹⁰ См.: Корякин В.М. Сравнительно-правовой анализ денежного довольствия и иных выплат, предусмотренных для военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, военных прокуроров и военнослужащих военно-следственных органов // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 1. С. 23–25.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

ния видов государственной службы, учитывающие их особенности”.

До недавнего времени законодатель стремился установить соответствие в окладах федеральных государственных гражданских служащих и военнослужащих: оклады военнослужащих должны быть не ниже, чем у государственных гражданских служащих. При повышении окладов государственных гражданских служащих оклады военных, проходивших службу по контракту, также должны были повышаться. Это закреплено, в частности, в Указе Президента РФ “Вопросы денежного довольствия военнослужащих” от 30 сентября 2004 г.¹² (хотя на практике данный Указ соблюдался не всегда). Но затем и этот Указ был изменен, а положения, которые устанавливали такое соответствие, утратили силу¹³. Представляется, что подобное изменение законодательства могло найти оправдание только в одном случае: если оклады военнослужащих устанавливаются выше, чем у федеральных государственных гражданских служащих, тогда соответствие может не соблюдаться.

В этой связи отметим, что до введения изменений в вышеназванный Указ Президента РФ размер оклада по воинской должности в процентах от должностного оклада заместителя федерального министра составлял от 15–16% до 78–79%. Если сравнить нынешний размер должностного оклада военнослужащего (7000–45 000 руб.)¹⁴ с должностным окладом (включая ежемесячное денежное поощрение) заместителя федерального министра (а в месяц это составит 65 000 руб.)¹⁵, то это соотношение будет составлять от 10.7% до 69.2%, т.е. меньше, чем это было ранее, на 5–10%. Соответственно, и военные пенсии занижены на эту величину.

Военная служба может пониматься двояко: с одной стороны, как воинская обязанность (служба по призыву), а с другой – как вид трудовой деятельности (служба по контракту). По действующему законодательству военнослужащие, проходившие службу по контракту, могут получать пенсии: за

выслугу лет, по инвалидности, в случае гибели (смерти) военнослужащего нетрудоспособным членам его семьи выплачиваются пенсии по случаю потери кормильца. Военнослужащему по призыву при соответствующих условиях может выплачиваться пенсия по инвалидности, а в случае его гибели (смерти) нетрудоспособным членам его семьи – по случаю потери кормильца.

Кроме того, согласно действующему законодательству определенные категории военнослужащих (и члены их семей) имеют право на одновременное получение двух пенсий. Так, например, при определенных законодательством условиях военный пенсионер может получать еще и трудовую пенсию (ст. 7 Закона о военных пенсиях).

Проанализируем условия и размер начисления одной из основных пенсий для военнослужащих, служивших по контракту, – пенсию за выслугу лет.

В СССР пенсионное обеспечение лиц, уволенных с военной службы, было одно из эффективных, а пенсия за выслугу лет составляла до 80% от довольствия военнослужащего. Причем пенсионная система была подкреплена системой социальных гарантий в виде льгот.

В 1990-е годы, в период ломки прежней системы, в том числе и системы социальной защиты населения, были подписаны соглашения, заключенные в рамках СНГ, которыми закреплялось, что уровень пенсионного обеспечения военнослужащих, устанавливаемый законодательством государств – участников СНГ, не может быть ниже уровня, установленного ранее, – законодательными и другими нормативными актами СССР¹⁶. Однако за годы реформ в период 2000–2011 г. снизился уровень как пенсионного обеспечения бывших военнослужащих, так и их социальной защиты в целом.

Что представляет в настоящее время военная пенсия за выслугу лет?

В отличие от федеральных государственных гражданских служащих пенсия за выслугу лет военнослужащих, проходивших службу по контракту, устанавливается при минимальной выслуге

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 41. Ст. 4017.

¹³ См.: Указ Президента РФ “Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации” от 31 декабря 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 6. Ст. 642.

¹⁴ Согласно Справочнику по видам выплат денежного довольствия // http://www.stat.doc.mil.ru/documents/extended_search/more.htm?id=11027384@egNPA

¹⁵ См.: Указ Президента РФ “О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих” от 25 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. I). Ст. 3459.

¹⁶ Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников СНГ (г. Ташкент, 15 мая 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. 1994. № 6; Соглашение между государствами – участниками СНГ о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей (г. Минск, 14 февраля 1992 г.) // Содружество. 1992. № 2.

20 лет (для федерального гражданского служащего – 15 лет)¹⁷. Базой для исчисления пенсии являются: оклады по должности, воинскому (специальному) званию, процентная надбавка за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия. Обратим внимание, что в базу для исчисления пенсий федеральных государственных гражданских служащих входят помимо собственно окладов все надбавки.

Кроме того, изменениями пенсионного законодательства военнослужащих введен и так называемый понижающий коэффициент, о котором говорилось выше. Пенсия за выслугу 20 лет и более назначается в размере 54% от соответствующих сумм денежного довольствия, и за каждый год выслуги свыше 20 лет она повышается на 2% от указанных сумм денежного довольствия до достижения 100% от данных сумм. Такой коэффициент при назначении пенсий федеральным государственным гражданским служащим отсутствует.

С учетом уровня инфляции (потребительских цен) Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период указанное ежегодное увеличение может быть установлено на очередной финансовый год в размере, превышающем 2%.

К чему приводит подобный механизм расчета пенсии за выслугу лет?

Во-первых, в связи с тем, что при расчете данной пенсии не учитываются все надбавки и выплаты, при выходе на пенсию уровень жизни (во всяком случае при нынешнем размере денежного довольствия военнослужащих; так, с января 2012 г. в 2.5–3 раза возросла оплата труда военнослужащих) уволенных военнослужащих будет существенно снижаться.

Согласно Справочнику по видам выплат денежного довольствия, размещенного на сайте Министерства обороны РФ¹⁸, например, командир стрелковой роты, дислоцированной в Хабаровском крае, будет получать (с учетом всех выплат) 83 050 руб. Из них базу для начисления

пенсии составят 39 600 руб. (т.е. 47.6% от всего денежного довольствия). Еще меньше будет расчетная база для пенсии командира боевой части АПЛ РПКСН, дислоцированной в Североморске. Его денежное довольствие составляет 196 080 руб. (соответственно, расчетная база для пенсии за выслугу лет – 26.1%). Если рассчитать коэффициент замещения для 1 и 2 случаев (исходя из минимальной выслуги для назначения пенсии – 20 лет), то:

пенсия командира стрелковой роты составит (с учетом районного коэффициента) 15 057.9 руб., или 18.1% от утраченного заработка;

пенсия командира боевой части составит (с учетом районного коэффициента) 25 903.8 руб., или 13.2% от утраченного заработка.

Таким образом, уровень жизни военнослужащего при выходе на пенсию компенсирует его прежний заработок на уровне 10–24% (соответственно, чем меньше был размер денежного довольствия, тем больше будет коэффициент замещения).

Увеличить коэффициент замещения в случае пенсии за выслугу лет можно разными способами.

Во-первых, пересмотреть оклады по воинской должности, которые, как отмечалось ранее, занижены на 5–10%, что, безусловно, повысит коэффициент замещения утраченного заработка. Другими словами, несмотря на повышение окладов по воинской должности, последние были повышены не в том размере, который был предусмотрен прежним законодательством.

Во-вторых, можно включить в базу для исчисления пенсии весь размер денежного довольствия (все надбавки и выплаты), что потребует дополнительного финансирования. В этой связи сошлемся на финансовое обоснование подобных проектов, сделанное О.Г. Дмитриевой и ее коллегами по Государственной Думе¹⁹. Такой вариант, безусловно, отвечает принципу социальной справедливости, но в финансовом исполнении затруднителен при тех средствах, которые выделены в федеральном бюджете на пенсионное обеспечение военнослужащих.

В-третьих, можно предположить иной, менее затратный вариант повышения уровня военных пенсий, но, вместе с тем, отражающий их природу и отвечающий принципам социальной справедливости.

¹⁷ Возможна и другая ситуация, когда пенсия назначается лицам, уволенным со службы по достижении предельного возраста пребывания на службе, а также в связи с состоянием здоровья, организационно-штатными мероприятиями, если на день увольнения они достигли 45-летнего возраста, имеют общий трудовой стаж 25 лет и более (из них 12.5 года должна составлять военная служба). За общий трудовой стаж назначается пенсия в размере 50% соответствующих сумм денежного довольствия, и за каждый год стажа свыше 25 лет добавляется 1% указанных сумм.

¹⁸ См.: http://www.stat.doc.mil.ru/documents/extended_search/more.htm?id=11027384@egNPA

¹⁹ См.: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=579641-5&11>

Поскольку военная пенсия должна трактоваться как компенсация не только утраченного заработка, но и как компенсация вреда, причиненного здоровью (жизни) военнослужащего, представляется необходимым пересмотреть базу для исчисления военной пенсии. В частности, в целях формирования именно той части пенсии, которая рассматривается как компенсационная выплата за вред, причиненный здоровью военнослужащего, а также тягот военной службы, предлагается учитывать при расчете пенсии:

ежемесячную надбавку за особые условия военной службы;

ежемесячную надбавку за выполнение задач, непосредственно связанных с риском для жизни и здоровья в военное время;

коэффициенты (районные, за военную службу в высокогорных районах, за военную службу в пустынных и безводных местностях);

процентные надбавки за военную службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими и экологическими условиями;

коэффициент к денежному довольствию военнослужащих, выполняющих задачи в условиях чрезвычайного положения, при вооруженных конфликтах.

Именно учет этих надбавок позволит рассматривать военную пенсию как компенсацию не только утраченного заработка, но и утраченного здоровья, а также всех тягот военной службы.

В настоящее время такой механизм уже начинает постепенно складываться применительно к военным пенсиям по инвалидности и по случаю потери кормильца. Например, в настоящее время к пенсиям по инвалидности и по случаю потери кормильца выплачиваются ежемесячные компенсационные надбавки. Экономическая природа таких компенсаций, как и единовременного денежного пособия при увольнении военнослужащего, закреплена законодательством в качестве компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью военнослужащего (или его гибели).

Вместе с тем следует отметить, что ежемесячные денежные компенсации выплачиваются только тем, кто получил инвалидность вследствие военной травмы, и не выплачиваются инвалидам вследствие заболевания, полученного в период военной службы, что также вызывает вопросы. Если бы военная пенсия по своей структуре складывалась из двух частей, о которых говорилось

ранее, то не возникали бы подобные негативные моменты.

Вообще механизм компенсации вреда в рамках гражданского законодательства установлен соответствующими нормами Гражданского кодекса РФ (в частности, ст. 1084 ГК РФ). В рассматриваемых выше случаях сформированный в рамках гражданско-правовых отношений механизм компенсации вреда, причиненного здоровью (жизни) военнослужащего, переведен в плоскость публично-правовых отношений. Поэтому данные компенсации представляют собой часть публично-правового механизма возмещения вреда военнослужащим в связи с утратой их здоровья (жизни).

В настоящее время существуют разные модели расчета пенсии по инвалидности для контрактников и для проходивших службу по призыву. Если исходить из двойкой природы военной пенсии, то, действительно, та часть пенсии, которая выражает компенсацию утраченного заработка, должна исчисляться по-разному для этих категорий военнослужащих. Однако в той части, которая связана с компенсационными выплатами за вред, причиненный здоровью военнослужащего, они должны назначаться на единой основе для разных категорий военнослужащих. Данное требование в действующем законодательстве учтено лишь частично (только в части ежемесячных денежных компенсаций и только для инвалидов вследствие военной травмы). Что касается единовременного пособия при увольнении военнослужащего с военной службы (или отчисления с военных сборов гражданина, призванного на военные сборы) в связи с признанием его не годным к военной службе вследствие военной травмы, то 2 000 000 руб. выплачивается военнослужащему, проходящему военную службу по контракту, и 1 000 000 руб. – военнослужащему, проходящему военную службу по призыву, что также вызывает вопросы.

Аналогичная ситуация складывается при исчислении и выплате пенсии по случаю потери кормильца. Меры социальной защиты военнослужащих, проходящих военную службу (как по контракту, так и по призыву), и членов их семей тесно взаимосвязаны, фактически составляя единое целое и реализуясь, как правило, в одних и тех же сферах (предоставление пенсий, пособий и компенсаций, льгот, а также иных мер социальной поддержки). Вообще цель пенсии по случаю потери кормильца – обеспечить текущее (постоянное) жизнеобеспечение нетрудоспособных членов семьи умершего гражданина (в данном случае – военнослужащего), состоявших на его иждивении,

а также восполнить утраченный семьей в связи со смертью кормильца доход. Такая пенсия также должна состоять из компенсации утраченного заработка умершего военнослужащего и компенсации вреда, причиненного нетрудоспособным членам семьи, в связи со смертью кормильца-военнослужащего.

В настоящее время к пенсии по случаю потери кормильца производятся доплаты, являющиеся частью механизма по возмещению вреда, причиненного членам семьи погибшего (умершего) военнослужащего (так, выплачивается единовременное пособие в размере 3 000 000 руб.; ежемесячная денежная компенсация²⁰, установленная ст. 3 Федерального закона “О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат” от 7 ноября 2011 г.; ежемесячная доплата в размере 1 000 руб.)²¹.

Как и при назначении военных пенсий вообще, представляется целесообразным не разделять пенсии по случаю потери кормильца и компенсационные выплаты по возмещению вреда, предоставляемые нетрудоспособным членам семьи погибшего военнослужащего, а рассматривать и данный вид пенсии, и компенсационные выплаты как единое целое, включив последние в ее состав.

В-четвертых, повышение коэффициента утраченного заработка военнослужащего возможно и иными путями, например через создание корпоративных пенсионных программ военнослужащих (по типу эмеритальных касс). Такие программы могут быть созданы на единой основе во всех структурных подразделениях, в которых предусмотрена военная служба (данные корпора-

тивные программы должны быть предусмотрены в Вооруженных Силах, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и т.д.).

Поскольку размер оплаты труда в настоящее время в названных организациях выше, чем в среднем по стране, то корпоративные (военные) пенсионные программы вполне могли бы создаваться на солидарной основе (например, определенный процент от страховых взносов в эту систему вносит сам военнослужащий, а оставшуюся часть – соответствующее министерство: Министерство обороны РФ, Министерство внутренних дел РФ и пр.). Участие Министерства обороны РФ и других соответствующих министерств могло бы простимулировать военнослужащих активно подключиться к процессу формирования своей будущей пенсии.

Военные корпоративные пенсионные системы должны создаваться на страховых накопительных принципах. Причем они могут быть сформированы, например, в рамках программы софинансирования пенсий или системы дополнительного пенсионного обеспечения (например, через военно-страховые компании или негосударственные пенсионные фонды, которые Министерство обороны РФ должно отбирать на конкурсной основе). В случае программы софинансирования работодатель (Министерство обороны РФ или иное соответствующее министерство) ежемесячно перечисляет на персональный лицевой счет военнослужащего (на его накопительную часть) в Пенсионном фонде РФ страховые взносы. Туда переводятся и ежемесячные страховые взносы с денежного довольствия самого военнослужащего. Отметим, что положения соответствующего Федерального закона “О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений” от 30 апреля 2008 г.²² сформулированы таким образом, что не исключают возможности участия в этой программе и военнослужащих.

Право на получение накопительной части пенсии, сформированной за счет страховых взносов, у военнослужащего возникает при наступлении условий, установленных Законом о военных пенсиях (что потребует введения дополнительных статей в названный Закон и в соответствующее законодательство). Сами же правоотношения по пенсионному страхованию, возникающие при

²⁰ В случае гибели (смерти) военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, наступившей при исполнении им обязанностей военной службы, либо смерти, наступившей вследствие военной травмы, каждому члену его семьи выплачивается ежемесячная денежная компенсация, которая рассчитывается путем деления ежемесячной денежной компенсации, установленной ч. 13 ст. 3 для инвалида I группы, на количество членов семьи (включая погибшего (умершего) военнослужащего или гражданина, проходившего военные сборы). Каждому члену семьи инвалида вследствие военной травмы в случае его смерти (гибели) выплачивается ежемесячная денежная компенсация, которая рассчитывается путем деления ежемесячной денежной компенсации, установленной ч. 13 ст. 3 для инвалида соответствующей группы, на количество членов семьи (включая умершего (погибшего) инвалида) (см.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 45. Ст. 6336).

²¹ См.: Указ Президента РФ “Об установлении ежемесячной доплаты к пенсиям отдельным категориям пенсионеров” от 18 февраля 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 8. Ст. 630.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 1943.

уплате страховых взносов на накопительную часть пенсии, формируются на основании поданного военнослужащим заявления в территориальный орган ПФР по месту службы. Получив такое заявление, сотрудники ПФР обязаны завести персональный лицевой счет военнослужащего, получив от него сведения, необходимые для начальной регистрации в качестве застрахованного лица²³. Уплата страховых взносов осуществляется соответствующим финансовым органом (он производит выплату денежного довольствия военнослужащему) на основании рапорта военнослужащего, где указывается та сумма, которую он намерен перечислять в ПФР (путем ежемесячного вычета из денежного довольствия военнослужащего указанной им в рапорте суммы).

Согласно действующему законодательству застрахованное лицо, вступившее в правоотношения по добровольному пенсионному страхованию, вправе в любое время прекращать либо возобновлять уплату указанных взносов, а также изменять их размер. При этом можно законодательно установить минимальный годовой размер страхового взноса, например 18 тыс. руб. в год. При этом соплатеж Министерства обороны РФ (или иного соответствующего министерства) не будет превышать 18 тыс. руб. в год.

В этой связи представляется необходимым трансформировать применительно к военнослужащим действующую программу софинансирования. Например, в настоящее время программа софинансирования рассчитана на определенный срок (право на получение государственной поддержки формирования пенсионных накоплений имеют застрахованные лица, вступившие в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в период с 1 октября 2008 г. до 1 октября 2013 г.). Данный срок можно пролонгировать, в том числе и для военнослужащих.

Кроме того, в этой программе могут участвовать и застрахованный, и работодатель, и государство. В случае с военнослужащими работодатель и государство представлены в одном лице, что также должно учитываться, например, при определении минимального страхового взноса работодателя.

С организационной точки зрения проще законодательно закрепить участие военнослужащих в

корпоративных пенсионных программах, реализуемых с участием негосударственных пенсионных фондов. Но с правовой точки зрения такой механизм не проработан вовсе, хотя по примеру корпоративных пенсионных программ, которые в настоящее время сформированы в целом ряде корпораций, такие программы могли бы быть созданы и для военнослужащих.

Еще один вариант – это участие военнослужащих в пенсионном страховании, предлагаемом страховыми компаниями, в которых осуществляется страхование жизни и здоровья военнослужащих. В настоящее время Департаментом финансового планирования Министерства обороны РФ разрабатывается конкурсная документация для размещения заказа путем проведения торгов по выбору страховщика (страховой организации) для осуществления обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы. Выигравшие конкурс страховые компании могли бы осуществлять и пенсионное (добровольное) страхование военнослужащих, тем более что тот же департамент обеспечивает выделение необходимых ассигнований на осуществление обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих, определяет по согласованию со страховщиком (страховой организацией) размер и периодичность перечисления страховых взносов, осуществляет ежеквартальный контроль за обоснованностью расходования средств, выделяемых из федерального бюджета на осуществление обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы. Непосредственно организация такого конкурса вменена в обязанность Управления государственного заказа Министерства обороны РФ.

Все эти меры могли бы увеличить коэффициент замещения утраченного заработка военнослужащего.

В-пятых, есть в сформированном механизме пенсионного обеспечения военнослужащих и внутренние резервы для увеличения коэффициента утраченного заработка. В частности, речь идет о пересмотре понижающего коэффициента 0.54 при исчислении военной пенсии с расчетной базы денежного довольствия с 1 января 2012 г.

В настоящее время все военные пенсионеры получают 54% от базы для исчисления пенсий. Причем пересмотр пенсии с введением этого коэффициента не учитывает возрастных диапазонов военных пенсионеров. А это означает, что пенсионер, который в 2012 г. выходит на пенсию

²³ См.: Федеральный закон РФ “Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования” от 1 апреля 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 14. Ст. 1401.

(например, в 44 года), и пенсионеры, которым в настоящее время 75–80 лет и более, будут получать 54% от расчетной суммы для пенсии. Безусловно, такой подход поставил в неравное положение разные возрастные группы военных пенсионеров. Поскольку для большинства военных пенсионеров произошло увеличение их пенсий (в среднем, по данным Минобороны РФ, в 1.6 раза²⁴), оспорить в судах названное установление им вряд ли удастся, хотя военные судьи, следователи и прокуроры будут получать сразу 100% пенсии.

Полагаем, что вводить в ст. 43 Закона о военных пенсиях часть вторую, где и был установлен этот коэффициент, не было необходимости. С одной стороны, размер военной пенсии надо было повысить, с другой – это увеличение не могло быть таким, каким оно изначально устанавливалось в законодательстве. Если предполагаемое увеличение должно было составить в среднем 60%, то достаточно было увеличить базу для исчисления пенсий таким образом, чтобы военные пенсии увеличились в 1.6 раза. При существующем же порядке с введением такого коэффициента Правительство РФ получило право каждый раз, увеличивая денежное довольствие (или базу для исчисления пенсии в целом), вводить новые понижающие коэффициенты. Можно понять экономические мотивы введения такого понижающего коэффициента: бюджет не может одновременно выдержать расходы на повышение и денежного довольствия действующих военнослужащих, и пенсий военным пенсионерам. В итоге же за счет военных пенсионеров нынешние военнослужащие будут получать увеличенное денежное довольствие, что не согласуется с ч. 1 ст. 39 Конституции РФ, которой установлено, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Вызывает вопросы и проведение индексации военных пенсий. Начнем с того, что сам термин “индексация”, хотя и применяется в военном законодательстве, но не раскрывается. Нередко употребляется другое понятие – “пересмотр пенсий”, которое близко по смыслу термину “индексация”.

На протяжении последних лет законодательство, регулирующее отношения, связанные с пересмотром военных пенсий, кардинально менялось. Если раньше (до введения Федерального

закона от 3 декабря 2007 г. № 319-ФЗ²⁵) среди оснований индексации были:

повышение стоимости жизни и оплаты труда – в соответствии с законодательством Российской Федерации об индексации денежных доходов и сбережений населения;

увеличение денежного довольствия военнослужащих – исходя из уровня увеличения учитываемого при исчислении пенсий денежного довольствия соответствующих категорий военнослужащих одновременно с его увеличением;

повышение установленного Федеральным законом минимального размера пенсии по старости²⁶, то в действующей редакции ст. 49 Закона о военных пенсиях из перечисленных выше оснований остались только:

увеличение денежного довольствия военнослужащих, учитываемого при исчислении пенсий;

учет уровня инфляции (потребительских цен) в соответствии с Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период²⁷. С учетом уровня инфляции указанное ежегодное увеличение может быть установлено на очередной финансовый год в размере, превышающем 2%.

Прежняя модель пересмотра военных пенсий давала большее их увеличение (только учет роста заработной платы по стране давал в среднем увеличение военных пенсий на 20% и более в год). Но и при прежнем, а сейчас и при измененном порядке пересмотра военных пенсий законодательство в рассматриваемой области не всегда соблюдалось или соблюдалось не в полной мере. Так, если сравнить уровень инфляции согласно данным Росстата²⁸ с размером увеличения денеж-

²⁵ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Закон 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”» от 3 декабря 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 50. Ст. 6232.

²⁶ См. в ред. Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей”» от 28 ноября 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4693.

²⁷ См.: Федеральный закон “О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат” от 7 ноября 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 45. Ст. 6336.

²⁸ См.: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>

²⁴ См.: http://recrut.mil.ru/for_retirees.htm

Табл. 1

**Соотношение уровня инфляции, индексации
денежного довольствия военнослужащих, предусмотренной законом,
с фактическим повышением размеров
денежного довольствия военнослужащих в 2006–2011 гг.**

Год	Уровень инфляции	Размер повышения денежного довольствия, который должен был быть по закону	Фактическое повышение денежного довольствия
2006	9.0%	9% – с 1.01.2006 г.	15% – с 1.01.2006 г.
2007	6.5–8.0%	6.5 – 8.0% – с 1.01.2007 г.	10% – с 1.01.2007 г. 15% – с 1.12.2007 г. (только должностные оклады)
2008	10.5%	10.5% – с 1.01.2008 г.	9% – с 1.02.2008 г. 9% – с 1.10.2008 г.
2009	13.0%	13% – с 1.01.2009 г.	8.5% – с 1.08.2009 г.
2010	8.0%	8% – с 1.01.2010 г.	Не производилось
2011	6.5%	6.5% – с 1.01.2011 г.	6.5% – с 1.04.2011 г.

Табл. 2

Динамика размера пенсий военнослужащих, руб.

1.01.2000 г.	1.01.2004 г.	1.01.2008 г.	1.01.2011 г.	1.04.2011 г.	2012 г.
2664.00	4000.00	7000.00	8760.00	9270.00	16000.00

ного довольствия военнослужащих (в том числе и базы для исчисления военной пенсии), который должен был быть установлен в соответствии с действующим законодательством, и фактическим повышением размеров денежного довольствия военнослужащих в 2006–2011 гг., то получим следующие данные (табл. 1):

В 2008–2009 гг. это повышение было ниже законодательно установленного, а в 2010 г. не проводилось вовсе. Динамика денежного довольствия среднестатистического военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, представлена на рис. 1:

Действительное влияние на размер денежного довольствия военнослужащих, военных пенсий оказывал и оказывает только рост соответствующей части (которая является базой для исчисления пенсий). В 2006–2008 гг. фактическое повышение военных пенсий было выше уровня инфляции, хотя в 2008 г. оно было ниже размера, установленного законодательством. В 2009 г. это повышение было ниже уровня инфляции (на 4.5%). В 2010 г. пересмотр пенсий не производился вовсе. И лишь в 2011 г. увеличение на 6.5% соответствовало уровню инфляции и принятому законодательству (да и то, вместо 1 января повышение произошло с 1 апреля) (табл. 2).



Рис. 1. Динамика денежного довольствия среднестатистического военнослужащего, проходящего военную службу по контракту²⁹

К началу 2012 г. реальный доход военных пенсионеров начал в основном увеличиваться (хотя если сравнивать с уровнем цен, например, на 1 января 2000 г., то в 2012 г. пенсионер – бывший прапорщик/взводный стал на 10% беднее) (табл. 3).

В целом же увеличение военных пенсий действительно произошло, особенно для старших офицеров: по сравнению с 2000 г. в 2012 г. пенсия

²⁹ См.: http://www.ens.mil.ru/science/sociological_center/army_in_numbers/more.htm?id=10381752

Табл. 3

Размер пенсий с января 2012 г.

Типовые воинские должности	Оклад по должности (руб.)	Оклад по званию (руб.)	Размер пенсий, в зависимости от выслуги лет (руб.)		
			20 лет	25 лет	33 года
Командующий армией, генерал-лейтенант	37 000	22 000	—	28 993	37 913
Командир дивизии, генерал-майор	30 500	20 000	17 726	24 816	32 451
Командир бригады, полковник	29 000	13 000	14 742	20 639	26 989
Командир батальона, подполковник	24 000	12 000	12 636	17 690	23 134
Заместитель командира батальона, майор	23 000	11 500	12 110	16 953	22 170
Командир роты, капитан	22 000	11 000	11 583	16 216	21 206
Командир взвода, лейтенант	20 000	10 000	10 530	14 742	19 278
Командир отделения, сержант	15 000	6500	7547	10 565	13 816
Средний размер трудовой пенсии в 2012 г. (руб.)					9294

командующего дивизией (полковника) увеличилась в 6.76 раз (с 3660 руб. до 24 750 руб.), командира батальона (майора) – в 4.57 раза (с 2660 руб. до 12 150 руб.), взводного/прапорщика – в 2.91 раза (с 1660 руб. до 4830 руб.)³⁰. Вместе с тем инфляция за этот период выросла в 3,24 раза. Поэтому пенсии больше всего увеличились как в абсолютном выражении, так и в относительном только у старших офицеров.

Но уже в 2012 г. настораживает тот факт, что в соответствии с постановлением Правительства РФ “О повышении денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти” от 30 марта 2012 г.³¹ размеры окладов по воинским должностям и окладов по воинским званиям военнослужащих, указанных в ч. 2 ст. 7 Федерального закона “О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат” от 7 ноября 2011 г., с 1 апреля 2012 г. увеличиваются в 1.06 раза. При этом согласно п. 4 указанного постановления Правительства РФ оклады, установленные в соответствии с п. 1, не применяются к военным пенсиям. Вместе с тем это противоречит п. 1 ст. 49 Федерального закона от 12 февраля 1993 г.

Нельзя не отметить и закрепившуюся за долгое время практику повышения денежного до-

вольствия военнослужащих, которая сводится к следующему: увеличиваются многочисленные надбавки к денежному довольствию, но при этом расчетная база для исчисления пенсий остается прежней, в результате чего никакого увеличения военных пенсий не происходит.

И еще один значимый момент: если проанализировать Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов” от 20 ноября 2011 г., то можно сделать вывод, что в нем отсутствуют положения, касающиеся индексации военных пенсий. Так, запланированное финансирование на пенсионное обеспечение военнослужащих³² в 2013 и 2014 гг. остается на том же уровне (24 828.6 тыс. руб.). При этом ни в 2012 г., ни в последующие два года в бюджете не запланирована отдельная статья расходов на индексацию как денежного довольствия военнослужащих, так и военных пенсий.

Вышеизложенное позволяет предложить следующее.

Военное пенсионное законодательство весьма дифференцировано в зависимости от оснований военной службы, условий ее прохождения и тех организаций (министерств и ведомств), где она проходит. В этой связи представляется необходимым унифицировать понятие “военнослужащий” и соз-

³⁰ См.: <http://www.timesru.com/russia/2012/2/09/174700/1>

³¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 15. Ст. 1785.

³² См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 49. Ст. 7049.

дать общие механизмы военного пенсионного обеспечения; пересмотреть п. 2 ст. 43 Закона о военных пенсиях, внося в него следующие изменения: для лиц, достигших 60-летнего возраста, пенсия должна рассматриваться из расчета не понижающего коэффициента 0.54, а коэффициента – 1.0.

Для повышения коэффициента замещения утраченного заработка важно пересмотреть расчетную базу для исчисления пенсий, включив в нее все те надбавки и выплаты в денежном довольствии военнослужащего, которые представляют собой компенсацию вреда за тяготы и лишения военной службы.

Целесообразно создать механизмы широкого вовлечения действующих военнослужащих в корпоративные пенсионные системы, формируемые с участием Министерства обороны РФ, а также иных министерств и ведомств, в которых предусмотрена военная служба.

Необходимо установить следующий законодательский порядок: после принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной год издавать постановление Правительства РФ об увеличении с 1 января соответствующего года окладов денежного довольствия (а значит, и военных пенсий) на величину инфляции³³.

Следует также включить компенсационные надбавки, которые выплачиваются инвалидам военной службы, а также нетрудоспособным членам семьи военнослужащего (при получении пенсии по случаю потери кормильца), в соответствующую военную пенсию (по инвалидности или по случаю потери кормильца). Так, с 2012 г. законодательством предусмотрены ежемесячные денежные компенсации инвалидам вследствие военной травмы в возмещение вреда, причиненного их здоровью (для инвалидов I группы – 14 000 руб., для

II группы – 7000 руб. и III группы – 2800 руб.)³⁴. При этом сама компенсационная выплата, например, для инвалида I группы (проходившего военную службу по призыву) больше, чем размер его основной пенсии. Кроме того, данные компенсации не установлены в отношении лиц, ставших инвалидами вследствие заболевания, полученного в период прохождения военной службы), а только в отношении лиц, получивших инвалидность вследствие военной травмы, что также требует изменения и распространения данных компенсаций на всех военных инвалидов.

Полагаем необходимым вернуться к прежнему соотношению окладов федеральных государственных гражданских служащих и военнослужащих, а также к расчету окладов по должности военнослужащих, исходя из процентного отношения к должности заместителя федерального министра, установив единый процент (как для прокуроров): 80% для высших военных должностей и 20% – для низших.

Действительно, за последнее время произошло увеличение военных пенсий (особенно для старших офицеров), но не на ту величину, которая следовала из прежнего законодательства (занижено было увеличение окладов по должности военнослужащих, введен понижающий коэффициент). Доказать же нарушение прав военных пенсионеров в судебном порядке достаточно сложно, потому что в целом увеличение их жизненного уровня произошло.

И хотя реальный размер военной пенсии вырос, но разница между денежным довольствием действующего военнослужащего и военного пенсионера стала существенной. Представляется, что уже сегодня важно создавать такие перспективы для военнослужащих, чтобы по выходе на пенсию они могли поддерживать стандарты уровня жизни, который у них был прежде.

³³ См.: Корякин В.М. Об антиинфляционном механизме защиты денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 12. С. 23 – 25.

³⁴ См.: пункт 13 ст. 3 Федерального закона “О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат” от 7 ноября 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 45. Ст. 6336.