

Аналитическая записка
о результатах экспертно-аналитического мероприятия
по анализу вопросов пенсионного обеспечения граждан, получающих
пенсии в соответствии с Законом Российской Федерации от 12 февраля
1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших
военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной
противопожарной службе, органах по контролю за оборотом
наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах
уголовно-исполнительной системы, и их семей» в Министерстве
обороны Российской Федерации, Военном комиссариате Ростовской
области, Военном комиссариате г. Санкт-Петербурга, Министерстве
внутренних дел Российской Федерации, Главном управлении
внутренних дел Ростовской области, Главном управлении внутренних
дел г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Федеральной службе
безопасности Российской Федерации, Федеральной службе исполнения
наказаний и Федеральной службе Российской Федерации
по контролю за оборотом наркотиков

Введение

Целью проведения экспертно-аналитического мероприятия являлся анализ вопросов пенсионного обеспечения граждан, получающих пенсии в соответствии с Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» (далее - военные пенсионеры).

Актуальность проведения данного мероприятия обусловлена особым статусом военных пенсионеров, основными особенностями которого являются:

- характер их предыдущей трудовой деятельности, связанный с обеспечением обороноспособности и безопасности государства и предполагающий особые меры их социальной защиты в целях эффективной адаптации к условиям гражданской жизни;
- социальная активность данной категории граждан, обусловленная правом на пенсию в трудоспособном возрасте и способностью в полной мере отстаивать свои права в сфере социального обеспечения, что предполагает возникновение дополнительных задач и повышение уровня ответственности государственных органов, осуществляющих их пенсионное обеспечение;
- специфическое правовое регулирование вопросов пенсионного обеспечения военных пенсионеров, существенно отличающееся от законодательства, закрепляющего основы такого обеспечения для других пенсионеров;
- особый порядок осуществления финансирования и выплаты пенсий данной категории граждан через пенсионные службы органов исполнительной власти, в которых они проходили службу.

Предмет мероприятия

Нормативные правовые акты, регламентирующие порядок пенсионного обеспечения военных пенсионеров и приравненных к ним лиц, а также постановления и опреде-

ления Конституционного Суда Российской Федерации и решения судов общей юрисдикции по вопросам пенсионного обеспечения данной категории граждан.

Деятельность Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по осуществлению пенсионного обеспечения военных пенсионеров и приравненных к ним лиц.

Данные и показатели, характеризующие численность, порядок осуществления и уровень пенсионного обеспечения военных пенсионеров и приравненных к ним лиц.

Объекты мероприятия

Министерство обороны Российской Федерации, военные комиссариаты г. Санкт-Петербурга и Ростовской области; Министерство внутренних дел Российской Федерации, главные управления внутренних дел по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (в части г. Санкт-Петербурга) и Ростовской области; Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Федеральная служба исполнения наказаний; Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков.

1. Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих порядок пенсионного обеспечения военных пенсионеров и приравненных к ним лиц, а также постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации и решений судов общей юрисдикции по вопросам пенсионного обеспечения данной категории граждан

В соответствии со статьей 1 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» (далее - Закон № 4468-1) условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения, предусмотренные данным Законом, распространяются:

а) на проживающих в Российской Федерации:

- лиц, проходивших военную службу в качестве офицеров, прапорщиков и мичманов или военную службу по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооруженных Силах Российской Федерации и Объединенных Вооруженных Силах Содружества Независимых Государств, Федеральной пограничной службе и органах пограничной службы Российской Федерации, внутренних и железнодорожных войсках, федеральных органах правительственной связи и информации, войсках гражданской обороны, органах федеральной службы безопасности (контрразведки) и пограничных войсках, органах внешней разведки, других воинских формированиях Российской Федерации, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, и семьи этих лиц (далее - военная и приравненная к ней служба);

- лиц офицерского состава, прапорщиков и мичманов, проходивших военную службу в Вооруженных Силах, войсках и органах Комитета государственной безопасности, внутренних и железнодорожных войсках, других воинских формированиях бывшего Союза ССР, и семьи этих лиц;

- лиц рядового и начальствующего состава, проходивших службу в органах внутренних дел Российской Федерации бывшего Союза ССР, в Государственной противопожарной службе, в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и семьи этих лиц;

- лиц, проходивших военную и приравненную к ней службу в других государствах, и семьи этих лиц - при условии, если договорами о социальном обеспечении, заключенными Российской Федерацией либо бывшим Союзом ССР с этими государствами, предусмотрено осуществление их пенсионного обеспечения по законодательству государства, на территории которого они проживают;

б) на лиц, проходивших военную и приравненную к ней службу в качестве офицеров, прапорщиков и мичманов или военную службу по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин, которые проживают в государствах - бывших республиках СССР, не являющихся участниками Содружества Независимых Государств, если законодательством указанных государств не предусмотрено осуществление их пенсионного обеспечения на основаниях, установленных для лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей.

Статьей 5 Закона № 4468-1 предусмотрено 3 вида пенсий, назначаемых соответствующим категориям граждан:

- за выслугу лет, если имеется предусмотренная Законом выслуга на военной и приравненной к ней службе;

- по инвалидности, если граждане стали инвалидами при условиях, предусмотренных Законом;

- по случаю потери кормильца, назначаемая в случае гибели или смерти названной категории лиц членам их семьи при наличии условий, предусмотренных Законом.

Право на пенсию за выслугу лет имеют лица:

- имеющие на день увольнения со службы выслугу на военной и приравненной к ней службе трудовой стаж 20 лет и более;

- уволенные со службы по достижении предельного возраста пребывания на службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и достигшие на день увольнения 45-летнего возраста, имеющие общий трудовой стаж 25 календарных лет и более, из которых не менее 12 лет 6 месяцев составляет военная и приравненная к ней служба.

Право на пенсию по инвалидности (по случаю потери кормильца) имеют вышеперечисленные категории граждан (члены их семей), ставшие инвалидами (потерявшие кормильца), если инвалидность (смерть кормильца) наступила в период прохождения ими службы или не позднее 3 месяцев после увольнения со службы либо если инвалидность наступила позднее этого срока, но вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в период прохождения службы.

Законом определяются размеры каждого вида пенсии, порядок их исчисления, а также категории граждан, которым устанавливаются различные увеличения и надбавки к пенсии, определяются основания для получения пенсии на льготных условиях и т. д.

Пенсионное обеспечение соответствующих категорий граждан и их семей в зависимости от последнего места службы осуществляется:

- Минобороны России - в отношении военнослужащих, уволенных из Объединенных Вооруженных Сил СНГ, Вооруженных Сил Российской Федерации, железнодорожных войск и других воинских формирований Российской Федерации, а также их семей;

- МВД России - в отношении военнослужащих, уволенных из внутренних войск и военной пожарной охраны, лиц рядового и начальствующего состава, уволенных из органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы МЧС России, федеральных органов налоговой полиции, а также их семей;

- ФСБ России - в отношении военнослужащих, уволенных из органов федеральной службы безопасности (контрразведки) и пограничных войск, органов внешней разведки, Федеральной пограничной службы и органов пограничной службы Российской Фе-

дерации, федеральных органов правительственной связи и информации, федерального органа специальной связи и информации, Главного управления охраны Российской Федерации, Службы безопасности Президента Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации и Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации, а также их семей;

- ФСИН России - в отношении сотрудников, уволенных из учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, а также их семей;

- ФСКН России - в отношении сотрудников, уволенных из органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также их семей.

Кроме того, Законом № 4468-1 регулируются вопросы пенсионного обеспечения бывших сотрудников Федеральной таможенной службы и Генеральной прокуратуры Российской Федерации. При этом непосредственно в Законе эти органы не упоминаются, но его нормы распространяются на указанные категории пенсионеров через нормативные акты, устанавливающие порядок прохождения службы в этих органах: статьей 50 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» и статьей 44 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Проведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия анализ действующего законодательства, определяющего порядок назначения, исчисления и выплаты пенсий военным пенсионерам и приравненным к ним лицам, практики осуществления пенсионного обеспечения в социальных органах Минобороны России и МВД России, обращений и жалоб пенсионеров, выявил наличие ряда проблем, связанных с правовым регулированием пенсионного обеспечения и социального обслуживания военных пенсионеров.

Значительная часть законодательных и иных нормативных актов, закрепляющих основные элементы системы пенсионного обеспечения военных пенсионеров, принята более 10 лет назад, в них вносились существенные изменения и дополнения. Кроме того, постоянно растет массив нормативных актов, устанавливающих различные доплаты, компенсации и т. д. военным пенсионерам, которые в некоторых случаях вступают в противоречие друг с другом.

Объемность и разноуровневый характер действующего законодательства (законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные акты) приводят, с одной стороны, к усложнению практического применения правовых норм органами пенсионного обеспечения, а, с другой стороны, - к прямым нарушениям прав отдельных категорий пенсионеров, обусловленных несовершенством и противоречивостью нормативной базы. В результате все большую роль в разрешении некоторых правовых проблем в данной области приобретают решения судов, которые при отсутствии должной и своевременной корректировки законодательства становятся прецедентными. При этом сама судебная практика неоднородна - нередко суды по одному и тому же вопросу выносят различные решения.

Анализ показывает, что немаловажной причиной наличия большого числа противоречий в военно-пенсионном законодательстве, а также значительной роли судебных решений является отсутствие координирующего органа власти на федеральном уровне, в полномочия которого входили бы мониторинг правоприменительной практики, разработка и инициирование внесения своевременных корректировок в законодательство.

Следует отметить, что за время проведения мероприятия был принят ряд нормативных правовых актов, устраняющих некоторые проблемы в пенсионном обеспечении военных пенсионеров.

Так, Федеральным законом от 3 декабря 2007 года № 319-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших во-

енную 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» изменен порядок исчисления минимальных размеров пенсий за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца, увеличений и повышений пенсий, надбавок к пенсиям для соответствующих категорий пенсионеров.

Вместо «минимального размера пенсии по старости» (336 рублей 5 копеек), названное выше исчисление будет производиться, исходя из «расчетного размера пенсии», который устанавливается в фиксированном размере, равном размеру базовой части трудовой пенсии по старости.

Кроме того, Федеральным законом устанавливаются:

- размеры увеличений пенсий за выслугу лет инвалидам вследствие военной травмы и участникам Великой Отечественной войны, ставшим инвалидами вследствие других причин, в размере второй пенсии по инвалидности, предусмотренной указанным категориям пенсионеров Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»;

- размеры надбавок к пенсиям и повышений пенсий соответствующим категориям пенсионеров в процентном отношении к «расчетному размеру пенсии», исходя из существующего соотношения «минимального размера пенсии по старости» к «расчетному размеру пенсий»;

- минимальные размеры пенсий за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца в процентном отношении к «расчетному размеру пенсии», исходя из обеспечения их соответствия размерам пенсий, предусмотренных Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ для военнослужащих, проходивших военную службу по призыву, и членов их семей.

Федеральным законом предусматривается осуществление пересмотра минимальных размеров пенсий, надбавок к ним, повышений и увеличений пенсий одновременно с индексацией «расчетного размера пенсии».

Также данным Законом родителям военнослужащих, погибших вследствие военной травмы, которые сами являются военными пенсионерами, предоставляется право на одновременное получение ими пенсии по случаю потери кормильца, устанавливаемой на условиях и в порядке, предусмотренными Законом № 4468-1.

Кроме данного Федерального закона, также необходимо отметить Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 311-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти» (далее - Федеральный закон № 311-ФЗ), а также Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года № 1373с «О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты пенсионеров», которые будут более подробно рассмотрены в соответствующих разделах аналитической записки.

Однако в полной мере имеющиеся противоречия и пробелы в законодательстве не устранены.

При проведении мероприятия в основном рассматривались вопросы пенсионного обеспечения и не анализировались иные социальные гарантии и льготы, предоставленные военным пенсионерам (санаторно-курортное лечение, ритуальные услуги и т. д.). Необходимое внимание уделялось данным вопросам только при обнаружении каких-либо существенных проблем.

Правовой массив, регламентирующий вопросы пенсионного обеспечения военных пенсионеров, можно разделить на 3 составные части:

1. Законы Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, закрепляющие основные принципы, общий порядок осуществления пенсионного обеспечения данной категории граждан.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы исчисления, назначения, перерасчета и выплаты пенсий военным пенсионерам, в этой группе являются:

- Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»;

- Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»;

- постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 года № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций 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, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации» (далее - постановление № 941).

2. Ведомственные нормативные правовые акты:

- приказ МВД России от 27 мая 2005 года № 418 «Об утверждении Инструкции об организации работы по пенсионному обеспечению в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

- приказ ФСБ России от 1 мая 2003 года № 302 «Об организации пенсионного обеспечения в органах федеральной службы безопасности»;

- приказ Минюста России от 30 декабря 2005 года № 258 «Об утверждении Инструкции об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе».

В ФСКН России подобный нормативный акт не издан.

В Минобороны России порядок регулируется Методическими рекомендациями по организации работы по пенсионному обеспечению и социальному обслуживанию пенсионеров из числа лиц, уволенных с военной службы, и их семей, разработанными Главным управлением военного бюджета и финансирования Минобороны России для сотрудников Министерства, непосредственно осуществляющих деятельность, связанную с осуществлением пенсионного обеспечения. Данный документ официально не опубликован и не носит нормативного характера.

В ФТС России действует Инструкция о порядке пенсионного обеспечения сотрудников таможенных органов Российской Федерации и членов их семей, утвержденная приказом ГТК России от 25 января 2001 года № 85.

Порядок исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий работникам органов и учреждений Прокуратуры Российской Федерации и членам их семей определен в постановлении Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 года № 942.

3. Особенностью правового регулирования пенсионного обеспечения военных пенсионеров, как отмечалось выше, является значительная роль судебных решений, а именно: постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции.

Это обусловлено, в основном, неточностью формулировок норм как Закона № 4468-1, так и издаваемых подзаконных актов, допускающих неоднозначное толкование.

Прежде всего, следует обратить внимание на наиболее важные нормы Закона № 4468-1 (толкование которых вызывало и вызывает наибольшие споры), касающиеся исчисления денежного довольствия для назначения пенсий, а также вопросов индексации пенсий, надбавок и т. д.

Согласно статье 43 Закона № 4468-1 (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона № 311-ФЗ) для исчисления пенсии военным пенсионерам «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, ежемесячной денежной продовольственной компенсации, выплачиваемой лицам рядового и начальствующего состава».

В соответствии со статьей 49 Закона пенсии военным пенсионерам и членам их семей, а также надбавки к пенсиям, повышения и увеличения пенсий, подлежали 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 и приравненных к ним лиц, исходя из уровня увеличения учитываемого при исчислении пенсий денежного довольствия соответствующих категорий военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава одновременно с его увеличением;

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

При одновременном возникновении 2 оснований (по пунктам «а» и «б») для пересмотра назначенных пенсий пересчет может быть произведен только по одному из них. Порядок пересмотра пенсий определяется Правительством Российской Федерации.

В настоящее время наиболее существенными необходимо признать 3 проблемы, непосредственно касающиеся толкования вышеуказанных норм и практики их применения.

1. Отсутствие в судебной практике единого подхода по вопросу перерасчета пенсий за период с 1 января 1995 года по 1 марта 1998 года в связи с фактическим повышением окладов по воинским должностям и званиям на 25 % на основании постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1994 года № 1349 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации, внутренних войск и органов внутренних дел».

Данным постановлением Министру обороны Российской Федерации было предоставлено право устанавливать военнослужащим (кроме солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву) и гражданскому персоналу Вооруженных Сил оклады по воинской должности (должностные оклады) с увеличением на 25 % за службу (работу) в Вооруженных Силах Российской Федерации, внутренних войсках и органах внутренних дел.

Приказом Минобороны России от 10 января 1995 года № 20 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации», введенным в действие с 1 января 1995 года, военнослужащим, проходившим военную службу по контракту, выплата окладов по воинской должности была предусмотрена с увеличением на 25 %. Однако это увеличение не учитывалось пенсионными органами при определении размера пенсии.

Судебные решения по данной проблеме носили противоречивый характер. До 2005 года суды общей юрисдикции отказывали в удовлетворении исков пенсионеров, связанных с требованиями перерасчета военных пенсий за период с 1 января 1995 года по 28 февраля 1998 года. Изменение правовой позиции судов произошло в 2005 году.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 17 июня 2005 года установлено, что фактическое повышение с 1 января 1995 года денежного довольствия военнослужащих, состоящих на службе, имело место, что в силу пункта «б» статьи 49 Закона № 4468-1 является основанием для увеличения размера пенсий. Иное, по мнению суда, противоречило бы равенству всех перед законом. В дальнейшем суды восприняли позицию Верховного Суда Российской Федерации и стали в массовом порядке выносить решения в пользу пенсионеров.

Так, Октябрьский районный суд Санкт-Петербурга, рассмотрев заявление прокурора города в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц - военных пенсионеров Санкт-Петербурга - об оспаривании бездействия Военного комиссариата г. Санкт-Петербурга, своим решением от 21 февраля 2007 года обязал Военный комиссариат произвести соответствующий перерасчет пенсий.

Во исполнение данного решения был произведен перерасчет пенсий почти 55000 военных пенсионеров. Сумма задолженности подлежала выплате с учетом ее индексации, исходя из роста потребительских цен за период с 1 января 1995 года по 1 марта 2007 года. За данный период индекс потребительских цен вырос почти в 22 раза, а суммарные расходы средств федерального бюджета на данные выплаты военным пенсионерам Санкт-Петербурга составили около 1,1 млрд. рублей.

Согласно данным Минобороны России, по состоянию на 1 июля 2007 года оплачено 300 тысяч судебных решений на общую сумму более 5,0 млрд. рублей.

Указанная проблема характерна и для других министерств и ведомств.

Издан Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года № 1373с «О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты пенсионеров», закрепляющий обязанность Правительства Российской Федерации произвести в 2008 году указанной категории лиц единовременную доплату к пенсиям, назначенным в соответствии с Законом № 4468-1, в связи с увеличением должностных окладов на 25 % на основании:

- постановления Правительства Российской Федерации от 15 августа 1994 года № 961 «О предоставлении Главнокомандующему Пограничными войсками Российской Федерации права установления дополнительных выплат военнослужащим и гражданскому персоналу Пограничных войск Российской Федерации» - за период с 1 октября 1994 года по 31 декабря 1997 года;

- постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1994 года № 1349 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации, внутренних войск и органов внутренних дел» - за период с 1 января 1995 года по 28 февраля 1998 года.

При этом, учитывая, что, согласно Указу, лица, получившие на основании судебных решений и (или) по другим основаниям данную доплату к пенсии, лишены права на ее получение, сохраняется проблема обеспечения единообразия в механизмах и размерах этой компенсации (доплаты).

2. Учет стоимости продовольственного пайка при исчислении пенсий.

Статьей 43 Закона № 4468-1 определено, что для исчисления пенсий военнослужащим и их семьям в денежное довольствие включается стоимость соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим, либо ежемесячная

денежная продовольственная компенсация, выплачиваемая лицам рядового и начальствующего состава.

С 2000 года пенсии военнослужащим исчисляются без учета стоимости продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим. Вместо стоимости указанного продовольственного пайка (2007 год - 67,48 рубля в сутки) в состав денежного довольствия для исчисления пенсии включается денежная компенсация взамен продовольственного пайка (20 рублей в сутки), размер которой ежегодно определяется в федеральном законе о бюджете на очередной год, а с 2005 года - устанавливается постановлением Правительства Российской Федерации.

Судебная и правоприменительная практика по данной проблеме также весьма противоречива, однако до настоящего времени большинство судов общей юрисдикции поддерживают позицию Правительства Российской Федерации и Минобороны России, заключающуюся в утверждении следующих тезисов:

- размер компенсации за продовольственный паек закреплен в законах о федеральном бюджете;

- в доход, получаемый военнослужащими, входит компенсация за продовольственный паек, а не его стоимость, поэтому исчисление пенсии военным пенсионерам с учетом стоимости продовольственного пайка приведет к возникновению неравенства между пенсионерами и военнослужащими.

В то же время Конституционным Судом Российской Федерации вынесен ряд определений, предполагающих возможность пересмотра пенсий при увеличении стоимости продовольственного пайка.

Так, определением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2004 года № 429-О установлено, что положения федеральных законов о федеральном бюджете на 2000, 2001, 2002 и 2003 годы не могут рассматриваться как препятствующие пересмотру пенсий военным пенсионерам на основании действующего пенсионного законодательства в связи с увеличением стоимости продовольственного пайка.

В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 года № 57-О отмечено, что установление федеральными законами о федеральном бюджете размеров денежной компенсации взамен продовольственного пайка не может рассматриваться как допускающее отказ от реализации действующих законодательных предписаний о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу по контракту, и как блокирующее право этих лиц на пересмотр пенсий при увеличении стоимости соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим.

Однако правоприменительная практика органов исполнительной власти сложилась таким образом, что перерасчет стоимости пайка и выплата денежных средств происходит только на основании решений судов общей юрисдикции.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июня 2006 года установлено, что положения статей 43 и 49 Закона № 4468-1 предполагают обязанность органов государственной власти определить стоимость продовольственного пайка в нормативном правовом акте, что до настоящего времени не сделано.

Учитывая, что компенсация за продовольственный паек определена в федеральных законах, фактически не применялась действующая норма пункта 11 постановления Правительства Российской Федерации № 941, в которой закреплен исчерпывающий механизм расчета стоимости продовольственного пайка, предполагающий, что его месячную стоимость необходимо определять, исходя из суточной нормы довольствия, установленной соответственно по общевоинскому продовольственному пайку по ценам на продовольственные товары, существующим ко дню назначения или перерасчета

пенсии. При этом для определения месячной стоимости продовольственного пайка его суточная стоимость умножается на 365, а результат делится на 12.

Анализ нормативных правовых актов и судебной практики по рассматриваемому вопросу позволяет прийти к выводу, что основная проблема в данном случае заключается в противоречивости нормативной базы, когда одни правовые нормы принимаются без учета других и при отсутствии внятных обоснований таких решений.

Так, несмотря на установление в федеральных законах компенсации взамен продовольственного пайка, ее размер (20 рублей) ничем не обоснован; расчет данной суммы отсутствует; механизм индексации, в отличие от других составных частей денежного довольствия и, несмотря на прямые установления статьи 49 Закона № 4468-1 о случаях индексации, не предусмотрен; определение Конституционного Суда Российской Федерации в части необходимости определить стоимости продовольственного пайка в нормативном правовом акте не выполнено.

По данным Минобороны России, по состоянию на 1 июля 2007 года по вопросу перерасчета пенсии в связи с увеличением стоимости продовольственного пайка с 1993 по 1999 год оплачено 4130 судебных решения на общую сумму 69,8 млн. рублей.

1 декабря 2007 года вступил в силу Федеральный закон № 311-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти», которым понятия «месячная стоимость продовольственного пайка» и «ежемесячная денежная продовольственная компенсация» исключены из Закона № 4468-1 и их размер учтен в окладе военнослужащих. Это, однако, не устраняет наличие данной проблемы для целей пенсионного обеспечения граждан, вышедших на пенсию до вступления в силу данного Федерального закона.

3. Перерасчет пенсий в связи с увеличением с 1 января 2000 года стоимости денежной компенсации взамен продовольственного пайка до 20 рублей (пенсии с учетом этого увеличения были перерассчитаны только с 1 декабря 2000 года одновременно с увеличением должностных окладов).

В настоящее время практически во всех регионах данный вопрос решается в пользу пенсионеров. Вместе с тем соответствующие изменения и дополнения в нормативные правовые акты, которые позволили бы выплатить пенсионерам соответствующие средства, не приняты, что приводит к многочисленным обращениям граждан в суды и, соответственно, увеличению объема работы правового характера, которой вынуждены заниматься пенсионные органы; росту судебных издержек, выплачиваемых за счет средств федерального бюджета (оплата госпошлины и услуг адвокатов пенсионеров). По данным Минобороны России, по состоянию на 1 июля 2007 года оплачено 5224 иска на общую сумму 32,5 млн. рублей.

Таким образом, пробелы в законодательстве, противоречивость его положений и отсутствие единого координирующего данные вопросы, хотя бы в правовом плане, органа государственной власти приводят к многочисленным исковым заявлениям пенсионеров, росту их недовольства и к значительным расходам средств федерального бюджета по судебным издержкам.

Только Минобороны России к настоящему времени по судебным решениям выплачено более 5,1 млрд. рублей, и эта сумма постоянно растет.

Данный вывод также подтверждается анализом иных норм действующего законодательства и правоприменительной практики, которые в меньшей степени затрагивались судебными решениями.

Выявленные в ходе мероприятия проблемы можно разделить на 2 категории:

1. Законодательные ограничения, нарушающие принцип социальной справедливости в отношении отдельных категорий пенсионеров:

- отсутствие в законодательстве прав на получение 2 пенсий гражданами, награжденными знаком «Житель блокадного Ленинграда» (за выслугу лет и по инвалидности) и получающими пенсию в соответствии с Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1, хотя пенсионерам, получающим трудовую пенсию по старости, такое право предоставлено.

Необходимо отметить, что законопроект, устраняющий названную проблему, разработан и в настоящее время проходит стадию согласования;

- проблематичность восстановления ранее назначенной пенсии в случае поступления военного пенсионера на правоохранительную и иную государственную службу и учета при осуществлении пенсионного обеспечения всей выслуги лет.

Согласно Закону № 4468-1, выплата пенсии приостанавливается в случае, если пенсионер вновь поступил на правоохранительную или иную государственную службу, однако в связи с отсутствием в законодательстве понятия «восстановление пенсии» при повторном выходе на пенсию она назначается вновь.

Данный вопрос рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации в отношении службы в таможенных органах военных пенсионеров, которым пенсионные органы «силовых» структур отказывали в праве на получение ранее назначенной пенсии.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 9 ноября 2004 года № 320-О указал, что повторное поступление на службу лиц, получающих пенсию за выслугу лет, и приобретение ими вновь статуса военнослужащего (сотрудника правоохранительных органов) не может и не должно иметь своим результатом снижение размера пенсионного обеспечения за выслугу лет по сравнению с тем, который они имели бы, продолжая находиться на пенсии. Поэтому при увольнении со службы в таможенных органах такие лица вправе выбирать наиболее предпочтительный для них вариант - либо оформить пенсию за выслугу лет, полагающуюся им как сотрудникам таможенных органов, либо получать ранее назначенную им пенсию за выслугу лет.

В то же время, данная позиция Суда не решает проблемы полностью, так как в случае выбора пенсионером возможности получения ранее назначенной пенсии выслуга лет, выработанная на втором и последующих местах службы, учтена не будет.

2. Нормативная неурегулированность вопросов организации взаимодействия пенсионных органов с органами государственной власти и иными организациями:

- отсутствие пенсионных органов силовых министерств и ведомств в перечне организаций, которым руководитель органа записи актов гражданского состояния сообщает сведения о государственной регистрации смерти в течение 10 дней после ее регистрации¹, приводит к возникновению случаев, когда родственники умерших пенсионеров продолжали получать их пенсии по доверенности;

- отсутствие в действующем законодательстве нормы, закрепляющей право пенсионных органов на доступ к конфиденциальной информации налоговых органов, делает трудновыполнимой задачу по установлению фактов выполнения пенсионерами условия о неполучении им доходов от трудовой и иной деятельности, что необходимо для осуществления выплаты надбавок на иждивенцев, надбавок на лиц, осуществляющих уход за детьми до 14 лет и получающих пенсию по случаю потери кормильца, а также получения дополнительного ежемесячного материального обеспечения;

¹ В соответствии со статьей 12 Федерального закона от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния».

- отсутствие нормативно определенного механизма взаимоотношений пенсионных органов министерств и ведомств и ПФР делает возможным возникновение случаев получения гражданином нескольких пенсий;

- отсутствие в законодательстве обязанности военных пенсионеров сообщать в пенсионные органы обо всех обстоятельствах, влияющих на условия его пенсионного обеспечения, например, о поступлении на военную или правоохранительную службу, об отчислении из учебного заведения детей, получающих пенсию по случаю потери кормильца, приводит к возникновению случаев переплат пенсий в связи с несвоевременным получением соответствующей информации.

Представляется целесообразным предусмотреть в Законе № 4468-1 такую обязанность пенсионеров по аналогии с обязанностью, установленной в статье 15 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Кроме вышеназванных проблем правового регулирования в ходе мероприятия были выявлены и некоторые другие вопросы, требующие законодательного решения:

1. Принятые в рамках проведения пенсионной реформы федеральные законы «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» установили иные условия и порядок назначения и пересмотра пенсий, в результате которых размер трудовой пенсии зависит не от продолжительности трудового стажа, а от объемов пенсионных накоплений, то есть от продолжительности трудовой деятельности, в течение которой уплачивались страховые взносы в ПФР.

В результате бывшие военнослужащие, прослужившие менее 20 лет и уволенные со службы без права на пенсию в соответствии с Законом № 4468-1, при выходе на трудовую пенсию по старости окажутся в худшем положении, чем гражданские пенсионеры, так как размер пенсионного капитала бывшего военнослужащего будет значительно ниже вследствие неуплаты за них страховых взносов за период службы. В настоящее время уплата страховых взносов за военнослужащих не производится, в связи с чем представляется целесообразным поставить вопрос о необходимости осуществления такой уплаты государством.

2. Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 года № 176 военным пенсионерам была установлена ежемесячная доплата к пенсии в размере 240 рублей, выплата которой в тот момент была обусловлена необходимостью синхронного увеличения пенсий в связи с повышением размера базовой части трудовой пенсии с 660 до 900 рублей.

Однако в настоящее время данная доплата теряет свои социальные функции, так как с момента введения она не индексировалась в связи с отсутствием механизма такой индексации.

Кроме того, статус этой доплаты не определен, в состав пенсии она не входит, а Законом № 4468-1 вообще не предусмотрен такой вид дополнения к пенсии как «доплата». В Законе упоминаются только надбавки, повышения и увеличения пенсий.

2. Оценка уровня и динамики пенсионного обеспечения военных пенсионеров и приравненных к ним лиц в соотношении с прожиточным минимумом и по сравнению с другими категориями граждан в 2002-2006 годах

Общая численность военных пенсионеров и приравненных к ним лиц, согласно данным, предоставленным в ходе проведения мероприятия министерствами и ведомствами² по запросам Счетной палаты Российской Федерации, на протяжении анализируемого периода постоянно росла. Так, в 2002 году общее количество пенсионеров со-

² Без учета численности пенсионеров ФСБ России.

ставляло 1780116 человек, в 2004 году - 1879102 человека, а в 2006 году - 1915076 человек, или на 7,6 % больше, чем в 2002 году.

Наибольшую долю в общей численности военных пенсионеров составляют пенсионеры Минобороны России. В 2002 году данная категория пенсионеров составляла 64,5 %, а в 2006 году - 59,1 % от общего количества.

Значительную часть пенсионеров составляют пенсионеры МВД России: 32,4 % в 2002 году и 35,0 % в 2006 году. Доля пенсионеров остальных ведомств составляла в 2002 году 3,1 %, а в 2006 году - 5,9 процента.

Из общего количества пенсионеров основную часть составляют получатели пенсий за выслугу лет. При этом их удельный вес постоянно растет - от 79,4 % в 2002 году до 81,2 % в 2006 году. Абсолютное число получателей данного вида пенсий в рассматриваемом периоде выросло на 142157 человек, или на 10 процентов.

Соответственно уменьшается удельный вес получателей других видов пенсий - по случаю потери кормильца и по инвалидности. Так, доля пенсионеров, получающих первую из вышеназванных видов пенсии, с 2002 года уменьшилась с 14,6 до 12,9 %, а доля пенсионеров-инвалидов - с 6,0 до 5,8 процента.

Рост численности пенсионеров в основном обусловлен увеличением количества пенсионеров МВД России (почти на 100 тыс. человек с 2002 года) и ФСИН России (более чем на 40 тыс. человек с 2002 года). При этом общая численность пенсионеров Минобороны России, начиная с 2003 года, последовательно уменьшается (более чем на 32 тыс. человек) за счет сокращения численности получателей пенсии по случаю потери кормильца, которая с 2003 года уменьшилась почти на 22 тыс. человек, или на 11,6 процента.

Наиболее высокими темпами в анализируемом периоде росла численность пенсионеров ФСКН России - с 1420 человек в 2004 году до 3649 человек в 2006 году, то есть более чем в 2,5 раза, и ФСИН России - с 32080 человек в 2002 году до 73100 человек в 2006 году, то есть почти в 2,3 раза.

Общие объемы средств³, затраченные на выплату пенсий военным пенсионерам, в рассматриваемом периоде существенно выросли.

Так, если в 2002 году на указанные цели было израсходовано 53487,1 млн. рублей, то в 2004 году - уже 94829,9 млн. рублей, а в 2006 году - 121580,3 млн. рублей, или почти в 2,3 раза больше, чем в 2002 году.

Наибольшую долю, как и в общей численности пенсионеров, составляют средства, расходуемые Минобороны России. В 2002 году указанным министерством было затрачено на эти цели 37291,1 млн. рублей (69,7 % от суммарного объема средств), а в 2006 году - 78540,5 млн. рублей (64,6 %), что в 2,1 раза больше, чем в 2002 году.

МВД России в 2002 году на выплату пенсий израсходовало 14315,3 млн. рублей (26,8 % от общего объема), а в 2006 году - 34787,9 млн. рублей (28,6 %), или в 2,4 раза больше, чем в 2002 году.

Темпы роста расходов, как и численности, наиболее высоки в ФСКН России, затраты которой выросли с 2004 года в 6,7 раза, и ФСИН России - в 6,7 раза с 2002 года.

Таким образом, в анализируемом периоде, доля пенсионеров МВД России и удельный вес объемов средств, затрачиваемых этим ведомством на пенсионное обеспечение, повышались, а аналогичные показатели Минобороны России снижались.

В качестве показателей, на основании которых оценивалась динамика уровня жизни пенсионеров, использовались соотношения пенсий с прожиточным минимумом, средней заработной платой в стране и исследуемых субъектах Российской Федерации,

³ На основании данных, представленных по запросам Счетной палаты Российской Федерации Минобороны России, МВД России, ФСИН России, ФСКН России, Генпрокуратурой России и ФТС России, без учета средств, израсходованных на эти цели ФСБ России.

полным денежным довольствием военнослужащих (коэффициент замещения), а также покупательная способность всех выплат.

Кроме того, была поставлена задача обобщения информации о дополнительных социальных гарантиях, предоставляемых пенсионерам в субъектах Российской Федерации за счет их бюджетов в соответствии со статьей 12 Закона № 4468-1.

Основными отправными точками при проведении мероприятия были позиции Конституционного Суда Российской Федерации, высказанные им в своих решениях касающихся вопросов, связанных с определением необходимого размера трудовых пенсий и доведением его до уровня прожиточного минимума.

Конституционный Суд Российской Федерации в данных решениях фактически обязал государство обеспечить пенсионерам определенный уровень социального обеспечения, который позволял бы им удовлетворять основные жизненные потребности, связав данный уровень с понятием «прожиточный минимум», но в то же время оставил за государством право при осуществлении социальной политики учитывать свои финансовые возможности, не допуская при этом снижения объема соответствующих социальных выплат.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации признал, что государство (законодатель) обязано:

- постепенно повышать уровень социальной защиты, прежде всего, тех пенсионеров, чьи пенсии ниже прожиточного минимума, поскольку трудовые пенсии являются для пенсионеров источником средств к существованию⁴;

- установить, исходя из имеющихся экономических ресурсов, такой порядок пенсионных отношений, который создавал бы реальные условия для эффективной компенсации соответствующим лицам потерь от естественной (возрастной) утраты способности к труду и самообеспечению в объеме, гарантирующем их общую материальную обеспеченность на уровне, необходимом для удовлетворения основных жизненных потребностей⁵;

- гарантировать пенсионерам такую величину трудовой пенсии по старости, которая в совокупности с иными мерами социальной поддержки позволяла бы им удовлетворять минимальные естественные потребности, стоимостной оценкой которых в рамках действующего правового регулирования является прожиточный минимум в субъекте Российской Федерации, где они проживают, и тем самым не ставила бы под сомнение возможность достойной жизни пенсионера, осуществления им как гражданином иных провозглашенных Конституцией Российской Федерации прав и свобод личности⁶.

При этом Конституционным Судом Российской Федерации было указано, что исключение из правового регулирования пенсионных отношений категорий «минимальный размер пенсии по старости» и «прожиточный минимум» - в случае отсутствия иных объективных критериев социального вспомоществования, ориентирующих на гарантирование необходимого уровня нормальной жизнедеятельности лиц, достигших пенсионного возраста, должно расцениваться как нарушение законодателем требования, вытекающего из конституционного принципа уважения и охраны человеческого достоинства, обеспечить каждому, кто в силу объективных обстоятельств утратил способность к достижению естественно обусловленного материального уровня, возможность получения минимально необходимого набора социальных благ, который в рамках действующего правового регулирования определяется нормативной категорией «прожиточный минимум в субъекте Российской Федерации»⁷.

В то же время Судом отмечено, что право на пенсионное обеспечение реализуется в пенсионных правоотношениях в порядке и на условиях, установленных законом, в том

⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 октября 1999 года № 153-О.

⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 года № 17-О.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

числе исходя из имеющихся у государства материально-финансовых средств и иных возможностей, поскольку Конституция Российской Федерации, закрепляя право каждого на социальное обеспечение, включая право на получение трудовых пенсий (статья 39, часть 1), не решает вопроса о праве гражданина на конкретный размер пенсии и определенный способ ее индексации⁸.

Исходя из этих основных положений и строился проведенный анализ.

Средние размеры пенсий в анализируемом периоде значительно выросли. Наибольшие темпы роста размеров пенсий наблюдались у пенсий, выплачиваемых Генпрокуратурой России, которые выросли с 2002 года в 3,2 раза (с 5108,8 до 16101,4 рубля). Пенсии, выплачиваемые Минобороны России⁹, увеличились почти в 2,4 раза - с 1931 до 4547,2 рубля в месяц; выплачиваемые ФТС России, - в 2,3 раза (с 2147,6 до 4837 рублей), выплачиваемые МВД России, - в 2,1 раза (с 2071 до 4321 рубля)¹⁰.

Размеры пенсий, выплачиваемые большинством министерств и ведомств, как средние, так и по видам, к 2006 году составляют 4500-5000 рублей, в то время как пенсии бывших сотрудников Генпрокуратуры России более чем в 3 раза выше, что связано со значительно большим объемом денежного довольствия, учитываемого при ее расчете в прокуратуре по сравнению с остальными органами, а также иным порядком определения окладов для работников прокуратуры - в процентном отношении от оклада первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации.

При этом данная пропорция сохранялась на протяжении всего рассматриваемого периода, и разрыв между размерами пенсий даже увеличивался. Так, в 2002 году пенсия, выплачиваемая Генпрокуратурой России, превышала среднюю пенсию МВД России в 2,5 раза, а Минобороны России - в 2,6 раза.

Наибольший размер пенсии за выслугу лет в течение всего анализируемого периода также выплачивался Генпрокуратурой России. В 2006 году он составил 17537 рублей и превышал аналогичные размеры пенсий в ФСКН России (5526 рублей) в 3,2 раза, Минобороны России - в 3,5 раза (4986 рублей), ФТС России и ФСИН России - в 3,6 раза (4885,9 и 4805,5 рубля, соответственно), МВД России - в 3,9 раза (4524 рубля).

Во всех ведомствах наименьшим в анализируемом периоде был размер пенсии по случаю потери кормильца. Так, в 2002 году данный вид пенсии в Минобороны России составлял 989,5 рубля, в 2004 году ее размер вырос почти в 2 раза и составлял 1831,7 рубля, а в 2006 году - 2309,8 рубля.

Размеры пенсий по случаю потери кормильца в МВД России и ФСИН России были практически аналогичны размерам данных пенсий в Минобороны России. Так, в ФСИН России размер этого вида пенсии в 2002 году составлял 1272,3 рубля, а к 2006 году увеличился в 2,1 раза и составил 2661,3 рубля. В МВД России в 2002 году размер указанной пенсии составлял 1185 рублей, а в 2006 году - 2317 рублей.

Наибольшими размерами пенсии по случаю потери кормильца в 2006 году были в Генпрокуратуре России - 8272,8 рубля, ФТС России - 3024,9 рубля и ФСКН России - 2836 рублей, при этом самыми высокими темпами размеры данного вида пенсии росли

⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2003 года № 197-О.

⁹ Минобороны России размеры средних пенсий рассчитывались, исходя из расходов на выплату основного размера пенсии. В 2005 и 2006 годах к исчисленному размеру пенсии была добавлена ежемесячная доплата к пенсии в размере 240 рублей, установленная Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 года № 176. При этом не учитывались надбавки, увеличения, повышения, пособия и компенсации, выплачиваемые некоторым категориям пенсионеров в различных размерах (в 2006 году - от 181 рубля до 4746 рублей (Героям)). В 2006 году такие выплаты получали более 200 тыс. пенсионеров.

¹⁰ ФСКН России и ФСИН России информация о средних размерах пенсий не представлена. По данным ведомств имеются сведения о средних размерах пенсий по их видам (за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца).

в Генпрокуратуре России и ФТС России - в 2,9 раза с 2002 года, а наиболее низкими - в МВД России - менее чем в 2 раза.

Размеры пенсии по инвалидности в большинстве министерств и ведомств, кроме Минобороны России и ФТС России, являются самыми высокими. Так, в Генпрокуратуре России размеры данного вида пенсии в 2002 году составляли 5633,7 рубля, а в 2006 году - 18045,3 рубля, в МВД России - соответственно, 2212 и 5030 рублей, в ФСИН России - 2726,9 и 4941,7 рубля, в ФТС России - 2677,2 и 4863,3 рубля, в Минобороны России - 1948,3 и 4105,5 рубля.

Самые существенные темпы роста данного вида пенсии наблюдались в Генпрокуратуре России - в 3,2 раза с 2002 года и МВД России - в 2,3 раза, а самые низкие - в ФТС России и ФСИН России - в 1,8 раза.

Сводные данные и показатели, характеризующие численность, объемы расходующих средств и средние размеры пенсий граждан, получающих пенсии в соответствии с Законом № 4468-1, за период с 2002 по 2006 год отражены в Приложении № 1 и Приложении № 2 к аналитической записке (приложения в Бюллетене не публикуются).

Анализ показал, что средние размеры пенсий во всех министерствах и ведомствах в течение рассматриваемого периода существенно превышали величину прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации.

Так, в 2002 году средний размер пенсии, выплачиваемой Минобороны России, составлял 140 % от указанной величины, МВД России - 150,2 %, ФТС России - 155,7 %, ФСИН России (пенсия за выслугу лет) - 187,2 %. Средний размер пенсии, выплачиваемой Генпрокуратурой России, превышал величину прожиточного минимума пенсионера в 3,7 раза.

К 2006 году данное соотношение выросло и составило в МВД России 157,5 %, Минобороны России - 165,8 %, ФСИН России - 175,2 %, ФТС России - 176,3 %, ФСКН России (пенсия за выслугу лет) - 201,5 %, в Генпрокуратуре России - в 5,9 раза.

Таким образом, в анализируемом периоде темпы роста средних размеров военных пенсий опережали темпы роста прожиточного минимума пенсионеров.

Средние размеры пенсий за выслугу лет и по инвалидности также в течение всего периода и во всех министерствах и ведомствах существенно превышали величину прожиточного минимума пенсионера.

В то же время средние размеры пенсий по случаю потери кормильца в 2002 году в Минобороны России, МВД России, ФТС России и ФСИН России были меньше указанной величины и составляли, соответственно, 71,8 %, 85,9 %, 76,9 % и 92,3 %. Только размеры пенсий по случаю потери кормильца, выплачиваемые Генпрокуратурой России, в 2002 году превышали прожиточный минимум пенсионера более чем в 2 раза.

В 2006 году средние размеры пенсий рассматриваемого вида в Минобороны России, МВД России и ФСИН России по-прежнему не достигали величины прожиточного минимума и составляли, соответственно, 85,0 %, 84,3 % и 97,0 %. Пенсии по случаю потери кормильца, выплачиваемые ФСКН России и ФТС России, в 2006 году незначительно превысили величину прожиточного минимума пенсионера - на 3,4 % и 10,3 %. Пенсии Генпрокуратуры России в 2006 году превысили указанную величину более чем в 3 раза.

Учитывая приведенную ранее позицию Конституционного Суда Российской Федерации об обязанности государства обеспечить размер пенсии не ниже прожиточного минимума, следует отметить, что в отношении пенсионеров, получающих пенсии по случаю потери кормильца, в Минобороны России, МВД России и ФСИН России данная обязанность не выполняется.

В соответствии с данными, представленными этими министерствами и ведомствами, численность получателей указанного вида пенсии в 2006 году составляет 244678 человек, или 12,8 % от общей численности всех военных пенсионеров.

При этом нельзя не отметить, что средние размеры пенсий по случаю потери кормильца за рассматриваемый период приблизились к уровню прожиточного минимума,

а численность пенсионеров, получающих такие пенсии, уменьшилась. Так, в 2002 году пенсии, размер которых был ниже данной величины, получали 258046 человек, или 14,5 % от общей численности военных пенсионеров.

В то же время необходимо учитывать, что в ряде субъектов Российской Федерации некоторым категориям граждан, в том числе и военным пенсионерам, предоставляются дополнительные социальные гарантии за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований. Более подробно указанные меры будут рассмотрены в аналитической записке ниже.

Сопоставление размеров военных пенсий с уровнем среднемесячной номинальной начисленной заработной платы по стране показывает, что с 2002 года данное соотношение (коэффициент замещения) во всех ведомствах, кроме Генпрокуратуры России, имеет тенденцию к снижению.

Наиболее высокими темпами указанное соотношение снижалось в ФСКН России - почти на 20 % с 2004 года (с 71,2 до 51,5 %), ФСИН России - более чем на 14 % с 2002 года (с 59,2 до 44,8 %) и МВД России - более чем на 7 % с 2002 года (с 47,5 до 40,3 %). Аналогичное соотношение в части пенсий, выплачиваемых Генпрокуратурой России, за период с 2002 года выросло более чем на 30 % (с 117,2 до 150,0 процента).

Характеристику пенсионного обеспечения военных пенсионеров необходимо дополнить анализом стоимостной (ценовой) компоненты жизненного уровня пенсионера. Для характеристики жизненного уровня пенсионеров представляет интерес соотношение величины среднего размера пенсий с величиной прожиточного минимума пенсионера (далее - ПМП), показывающее условное количество наборов прожиточного минимума, которое пенсионер мог бы приобрести на свою пенсию, то есть его покупательную способность (далее - ПС).

Если ПС=1, то жизненный уровень пенсионера характеризуется как «прожиточный минимум». Если ПС больше 1, то жизненный уровень пенсионера в той или иной степени выше «прожиточного минимума». Если же ПС меньше 1, то это означает, что жизненный уровень не обеспечивает даже физиологического выживания пенсионеров. Поэтому показатель ПС является одним из важнейших в системе показателей жизненного уровня, а тенденции его изменения являются во многом решающими при характеристике изменения жизненного уровня пенсионеров.

Сравнительная характеристика уровня покупательной способности средней заработной платы и пенсий военных пенсионеров в 2002-2006 годах¹¹:

	(количество наборов ПМ)				
	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Покупательная способность средней заработной платы	3,16	3,43	3,79	4,19	3,91
Минобороны России					
Покупательная способность средней пенсии за выслугу лет	1,54	2,36	2,32	2,17	1,82
Покупательная способность средней пенсии по инвалидности	1,41	1,95	1,93	1,8	1,5
Покупательная способность средней пенсии по случаю потери кормильца	0,72	1,04	1,02	1,01	0,85
МВД России					
Покупательная способность средней пенсии за выслугу лет	1,59	2,16	2,04	2,08	1,65
Покупательная способность средней пенсии по инвалидности	1,6	2,18	1,96	2,05	1,83
Покупательная способность средней пенсии по случаю потери кормильца	0,86	1,18	0,98	1,07	0,84

¹¹ Взятые показатели по 3 видам пенсий Минобороны России и МВД России.

Таким образом, хотя размеры средних пенсий за выслугу лет и по инвалидности на протяжении всего исследуемого периода превышали единицу, направления изменения этого показателя по сравнению с покупательной способностью средней заработной платы в стране были противоположными. Если покупательная способность средней зарплаты постоянно (кроме 2006 года) росла достаточно высокими темпами, то ПС указанных видов пенсий с 2003 года снижалась.

Покупательная способность пенсии по случаю потери кормильца в Минобороны России и МВД России фактически не обеспечивала уровня физиологического выживания и при этом имела общую тенденцию к снижению.

Показательным представляется сравнение темпов роста средних размеров пенсий военных и гражданских пенсионеров, обслуживаемых ПФР.

Основной тенденцией, как показывает проведенный анализ, начиная с 2003 года, является отставание темпов роста пенсий военных пенсионеров от темпов роста среднего размера пенсий гражданских пенсионеров.

Так, с 2003 года пенсии гражданских пенсионеров выросли в 1,7 раза, в то время как пенсии военных пенсионеров ФТС России - в 1,2 раза, Минобороны России и МВД России - в 1,3 раза, ФСИН России - в 1,45 раза. Только размеры пенсий, выплачиваемых Генпрокуратурой России, росли в указанный период быстрее, чем средние размеры пенсий гражданских пенсионеров (более чем в 3 раза).

Соответственно, с 2003 года наблюдается неуклонное снижение соотношения средних размеров пенсий военных пенсионеров и среднего размера пенсии пенсионеров ПФР¹², за исключением пенсий, выплачиваемых Генпрокуратурой России.

Так, в 2003 году данный показатель составлял для пенсий Минобороны России - 212,9 %, а к 2006 году его значение существенно снизилось и составило 189,7 %. Аналогичное снижение наблюдалось и в других министерствах и ведомствах. В МВД России данное соотношение снизилось с 204,6 до 158,6 %, в ФСИН России - с 205,1 до 176,4 %, в ФТС России - с 247,6 до 177,6 %, в ФСКН России (с 2004 года) - с 257,7 до 202,9 процента.

Необходимо отметить, что выявленная тенденция, как показывают социологические опросы, проводимые в ходе подготовки докладов о результатах мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, вызывает озабоченность бывших кадровых военных. Сближение размеров пенсий гражданских и военных пенсионеров, по их мнению, «нивелирует специфическое социальное отличие военнослужащих, исторически отмечаемое государством как особый статус и общественное положение действующих и уволенных в запас (отставку) защитников Отечества»¹³.

Представляет интерес также соотношение и темпы роста военных пенсий за выслугу лет и пенсий государственных служащих, выплачиваемых ПФР.

Как показывает проведенный анализ, средний размер пенсии госслужащих в 2002 году превышал средние размеры военной пенсии за выслугу лет, выплачиваемых всеми министерствами и ведомствами, за исключением Генпрокуратуры России. Так, средний размер пенсии за выслугу лет в Минобороны России в 2002 году составлял около 70 % от средней пенсии государственных служащих, а в МВД России - чуть более 72 % от указанной величины. В 2006 году ситуация изменилась - во всех силовых структурах средний размер пенсии за выслугу лет либо был равен (МВД России), либо превышал

¹² Использовались показатели средних размеров пенсий в среднем за год.

¹³ Доклад о результатах мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей за 2005 год, подготовленный Минздравсоцразвития России. - 2006 г., с. 74.

средний размер пенсии госслужащих¹⁴. Так, в ФСИН России он составлял 106,0 % от средней величины пенсии госслужащего, в ФТС России - 107,8 %, в Минобороны России - 110,0 %, в ФСКН России - 121,9 %, в Генпрокуратуре России - 386,8 процента.

В то же время, начиная с 2003 года, темпы роста средних размеров военных пенсий в Минобороны России, МВД России и ФТС России несколько отставали от темпов роста среднего размера пенсии государственных служащих. Так, в этот период средняя пенсия госслужащего выросла в 1,34 раза, тогда как пенсии за выслугу лет в ФТС России - только в 1,21 раза, в Минобороны России и МВД России - в 1,3 раза.

Таким образом, благосостояние гражданских пенсионеров, в том числе и пенсионеров - государственных служащих, начиная с 2003 года, растет более высокими темпами, чем благосостояние военных пенсионеров.

При анализе уровня пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы, одним из важнейших является вопрос соотношения размера военной пенсии и величины денежного довольствия, так как право военнослужащих на государственное материальное обеспечение включает в себя, в частности право на денежное довольствие, понятие которого в отличие от понятий заработной платы других категорий граждан, имеющих право на заработную плату, денежное вознаграждение и т. д., применяется только в отношении военнослужащих.

Денежное довольствие военнослужащих дифференцировано в зависимости от их служебного положения, времени пребывания на военной службе, квалификации, особенностей выполнения возложенных обязанностей и условий прохождения военной службы.

В последнее время основные составляющие денежного довольствия (оклад по воинскому званию и оклад по занимаемой воинской должности) перестали играть основное предназначение в измерении воинского труда, служебного положения военнослужащих и их квалификации. На смену пришло установление различного рода надбавок военнослужащим (за сложность, напряженность и специальный режим военной службы, ежемесячное денежное поощрение и т. п.), которые в целом ведут к повышению уровня денежного содержания и в то же время не влияют на размеры пенсионного обеспечения.

Следует также отметить тенденцию по избирательному увеличению денежного довольствия отдельным категориям военнослужащих: летчикам, специалистам ядерного оружейного комплекса Российской Федерации, разведчикам и др. Соответственно, избирательно увеличиваются только пенсии указанным военнослужащим, размеры пенсий других военных пенсионеров остаются на прежнем уровне.

Таким образом, при исчислении размеров пенсий военным пенсионерам учитывается не все денежное довольствие (зарботок), которое выплачивалось военнослужащему в период службы, а только его часть.

Размеры пенсий военных пенсионеров существенно зависят только от размера денежного довольствия состоящих на военной службе военнослужащих, или точнее, от величины их окладов по должности и по воинскому званию. Таким образом, от инфляции военных пенсионеров защищает только индексация денежного довольствия, из которого исчисляется пенсия соответствующим категориям военнослужащих. Денежное довольствие всех категорий военнослужащих повышалось за рассматриваемый период 4 раза (с 1 января 2002 года, с 1 января 2003 года, с 1 октября 2003 года и с 1 января 2006 года), в то же время базовая и страховые части трудовой пенсии в этот же период индексировались 10 раз.

Наибольшую часть от общей численности военных пенсионеров, как указывалось выше, составляют пенсионеры Минобороны России. Представляется целесообразным

¹⁴ При расчетах использовались показатели ПФР о размерах указанного вида пенсий на конец года.

более подробно рассмотреть соотношение уровня денежного довольствия и размеров пенсий на их примере. Дополнительные выплаты составляют существенную часть денежного довольствия военнослужащих и доля пенсионнообразующей составляющей в полном денежном довольствии (отношение размера денежного довольствия, учитываемого для исчисления пенсии, к величине полного денежного довольствия с учетом надбавок и дополнительных выплат) основных категорий военнослужащих в анализируемом периоде постепенно уменьшалась:

- с 57,0 % в 2002 году до 45,4 % в 2006 году - у высшего офицерского состава;
- с 55,3 % до 44,2 % - у старших офицеров;
- с 59,9 % до 44,3 % - у младшего командного состава.

Соответственно, те же тенденции прослеживаются в изменении величины соотношения средних размеров всех видов военных пенсий к величине полного денежного довольствия (зарплата) военнослужащих - «коэффициент замещения» для бывших военнослужащих по всем основным категориям имеет явную тенденцию к снижению, которую нельзя признать положительной:

(в процентах)

Виды военных пенсий	С 01.07.02 г.	С 01.01.03 г.	С 01.10.03 г.	С 01.01.05 г.	С 01.03.05 г.	С 01.01.06 г.
Командир дивизии						
Денежное довольствие, учитываемое для исчисления пенсии	57,0	58,3	58,1	55,1	45,7	45,4
За выслугу лет	37,1	37,9	37,8	35,8	29,7	29,5
По инвалидности «А» 1-2 группы	48,5	49,6	49,4	46,8	38,8	38,6
По инвалидности «А» 3 группы	28,5	29,2	29,1	27,6	22,8	22,7
По инвалидности «Б» 1-2 группы	42,8	43,7	43,6	41,3	34,2	34,1
По инвалидности «Б» 3 группы	17,1	17,5	17,4	16,5	13,7	13,6
По случаю потери кормильца «А»	22,8	23,3	23,3	22,0	18,3	18,2
По случаю потери кормильца «Б»	17,1	17,5	17,4	16,5	13,7	13,6
Командир батальона						
Денежное довольствие, учитываемое для исчисления пенсии	55,3	56,5	56,4	53,5	44,4	44,2
За выслугу лет	31,0	31,6	31,6	30,0	24,8	24,8
По инвалидности «А» 1-2 группы	47,0	48,0	48,0	45,5	37,7	37,6
По инвалидности «А» 3 группы	27,7	28,2	28,2	26,8	22,2	22,1
По инвалидности «Б» 1-2 группы	41,5	42,3	42,3	40,1	33,3	33,2
По инвалидности «Б» 3 группы	16,6	16,9	16,9	16,1	13,3	13,3
По случаю потери кормильца «А»	22,1	22,6	22,6	21,4	17,7	17,7
По случаю потери кормильца «Б»	16,6	16,9	16,9	16,1	13,3	13,3
Заместитель командира взвода						
Денежное довольствие, учитываемое для исчисления пенсии	59,9	60,5	60,0	55,2	44,9	44,3
За выслугу лет	30,0	30,2	30,0	27,6	22,5	22,2
По инвалидности «А» 1-2 группы	51,0	51,4	51,0	46,9	38,2	37,7
По инвалидности «А» 3 группы	30,0	30,2	30,0	27,6	22,5	22,2
По инвалидности «Б» 1-2 группы	45,0	45,4	45,0	41,4	33,7	33,2
По инвалидности «Б» 3 группы	18,0	18,1	18,0	16,6	13,5	13,3
По случаю потери кормильца «А»	24,0	24,2	24,0	22,1	18,0	17,7
По случаю потери кормильца «Б»	18,0	18,1	18,0	16,6	13,5	13,3

Таким образом, как видно из приведенной таблицы, в последние годы соотношение пенсии и полного денежного довольствия в Минобороны России неуклонно снижается.

Наиболее показательно проиллюстрировать данную тенденцию можно на примере наиболее массового вида пенсии - за выслугу лет.

Так, у высшего офицерского состава в 2002 году доля пенсии по отношению к полному размеру денежного довольствия составляла 37,1 %, а по состоянию на 1 января 2007 года - только 28,2 %, то есть снижение почти достигло 9 %. У старшего офицерского состава данный показатель снизился с 31,0 % до 24,5 %, а у младшего - с 30 до 22 процентов.

Аналогичная ситуация наблюдается и в пенсионном обеспечении военных пенсионеров других министерств и ведомств.

Так, в МВД России доля пенсионнообразующей составляющей в полном денежном довольствии также последовательно уменьшалась:

- с 68,6 % в 2002 году до 50,7 % в 2006 году - у высшего офицерского состава;
- с 72,6 % до 54,4 % - у старших офицеров;
- с 73,3 % до 52,2 % - у младшего командного состава.

Соответственно уменьшалось и соотношение пенсии с полным денежным довольствием. При этом темпы такого падения были существенно выше, чем в Минобороны России.

Так, если в 2002 году у высшего офицерского состава (начальник УВД, генерал-майор милиции, имеющий выслугу 27 лет) данный показатель составлял 48,7 %, то к 2006 году он снизился почти на 13 % и составил 36,0 %. Средняя пенсия старшего офицера (старший оперуполномоченный РОВД, капитан милиции, выслуга 27 лет) в 2002 году составляла 51,6 % от его полного денежного довольствия, а в 2006 году - только 38,6 %, а младшего состава (милиционер-сержант) - с 52,0 % в 2002 году до 37,1 % в 2006 году, то есть почти на 15 процентов.

Еще более значительное падение рассматриваемого соотношения наблюдалось в ФСИН России. Так, если в 2002 году доля пенсии за выслугу лет в общем денежном довольствии сотрудников ФСИН России высшего, старшего и среднего начсостава составляла 52,2 %, то к 2006 году она снизилась более чем на 20 % и составляет 32,0 %. Аналогичный показатель для младшего начсостава снизился более чем на 30 % - с 78,5 % в 2002 году до 45,6 % в 2006 году.

В ФТС России анализируемый показатель для различных должностей и званий в 2002 году составлял 35-37 %, а в 2006 году - только 22-23 процента.

По расчетам ФСКН России, пенсии за выслугу лет и по инвалидности в 2004-2006 годах составляли 16-17 % от всей суммы денежного довольствия.

Согласно данным, представленным Генпрокуратурой России, в анализируемом периоде соотношение среднего размера пенсии за выслугу лет с величиной среднего содержания прокурорских работников с учетом всех выплат оставалось примерно на одном уровне и колебалось в диапазоне от 37,4 (2003 год) до 45,2 % (2006 год). По сравнению с 2002 годом данное соотношение к 2006 году даже выросло - с 44,6 до 45,2 процента.

Особо необходимо отметить снижение соотношения пенсии по случаю потери кормильца с полной величиной денежного довольствия. Такое снижение в нынешних условиях фактически означает утрату данным видом пенсии своих социальных функций, заключающихся в компенсации семье умершего (погибшего) военнослужащего потери его заработка.

Так, к 2006 году средний размер указанного вида пенсии по отношению к денежному довольствию составил от 21,3 (Генпрокуратура России) до 8 % (ФСКН России).

Следует отметить, что выявленные тенденции, характеризующие уровень жизни военных пенсионеров и приравненных к ним лиц, нашли свое подтверждение и в ходе анализа соответствующих показателей в 2 субъектах Российской Федерации - Ростовской области и г. Санкт-Петербурге.

Общая численность военных пенсионеров и приравненных к ним лиц, обслуживаемых военными комиссариатами и ГУВД Ростовской области и г. Санкт-Петербурга, в данных регионах по состоянию на 31 декабря 2006 года составляла 161578 человек (54521 и 107057 человек, соответственно).

Уровень жизни и благосостояния военных пенсионеров и приравненных к ним лиц, обслуживаемых военными комиссариатами и ГУВД Ростовской области и г. Санкт-Петербурга, несколько различны, однако тенденции, характеризующие положение

военных пенсионеров Минобороны России и МВД России в указанных регионах, в 2002-2006 годах идентичны:

1. Средние размеры пенсий военных пенсионеров в Ростовской области и в г. Санкт-Петербурге на протяжении всего анализируемого периода существенно превышали средние размеры пенсий гражданских пенсионеров в Российской Федерации и составляли: в Ростовской области - от 149 % до 240 % от величины последних, в г. Санкт-Петербурге - от 110 % до 202 процентов.

Среднегодовой прожиточный минимум пенсионера в Ростовской области на протяжении всего анализируемого периода был ниже среднероссийского и колебался в пределах от 87,9 % до 94,4 %. Превышение величины среднегодового прожиточного минимума пенсионера в г. Санкт-Петербурге над уровнем среднероссийского (от 108,9 % до 121,4 %) не оказало существенного влияния на такой важнейший показатель уровня жизни пенсионера, как соотношение среднего размера пенсии военного пенсионера и величины прожиточного минимума пенсионера.

В результате, данный показатель в Ростовской области и г. Санкт-Петербурге был существенно выше среднероссийского (пенсионеров, получающих пенсии в ПФР).

Так, если по Российской Федерации данное соотношение в 2002-2005 годах неизменно росло в пределах от 106 до 124 %, то в Ростовской области и г. Санкт-Петербурге самый низкий показатель составлял, соответственно, 162,4 % (2006 год) и 129,4 % (2002 год), а самый высокий - 250,8 % (2002 год) и 171,9 % (2005 год).

2. Несмотря на то, что средний размер военных пенсий в Ростовской области и г. Санкт-Петербурге в 2002-2006 годах превышал величину среднего размера трудовых пенсий в указанных регионах, среднегодовые темпы роста средних размеров военных пенсий были ниже соответствующих темпов роста средних величин трудовой пенсии.

Нельзя не отметить проявившуюся в последние годы тенденцию опережающего роста величин как ПМП, так и среднедушевого прожиточного минимума в указанных субъектах Российской Федерации по сравнению с ростом размеров военных пенсий.

3. В рассматриваемом периоде уровни пенсий за выслугу лет и по инвалидности были несколько выше общего среднего уровня военной пенсии.

Пенсия по случаю потери кормильца в анализируемом периоде оставалась существенно ниже пенсии за выслугу лет, и, соответственно, ниже средней, и составляла для пенсионеров Минобороны России по Ростовской области и г. Санкт-Петербургу в 2002 году, соответственно, 43,7 % (45,6 %) и 49,0 % (51,0 %) от величины указанных выше пенсий, а к 2006 году данное соотношение несколько возросло, и равнялось 47,7 % (47,4 %) и 52,1 (52,0) процента.

В системе пенсионного обеспечения ГУВД Ростовской области и г. Санкт-Петербурга за указанный период наблюдались те же тенденции: пенсия по случаю потери кормильца в анализируемом периоде составляла, соответственно, в 2002 году 61,5 % (46,6 %) от величины пенсии за выслугу лет и 66,1 % (48,6 %) от размера средней военной пенсии, в 2006 году данное соотношение равнялось, соответственно, 60,5 % (46,7 %) и 64,2 % (48,1 %) процента.

4. В указанных выше субъектах Российской Федерации соотношение средних размеров пенсий за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца с величиной прожиточного минимума пенсионера значительно отличаются.

Если средние размеры пенсий первых двух видов у пенсионеров Минобороны России в Ростовской области и г. Санкт-Петербурге на протяжении всего анализируемого периода превышали величину прожиточного минимума пенсионера, то средние размеры пенсий по потере кормильца в период с 2002 по 2006 год в названных регионах бы-

ли ниже указанной величины, составляя, соответственно, от 63 до 82 % от этой величины и 92,4 % (46,0 %) до 75,1 % (53,0 процента).

У пенсионеров ГУВД Ростовской области на протяжении всего анализируемого периода средние размеры всех основных видов военных пенсий были несколько выше соответствующей величины прожиточного минимума пенсионера в регионе (за исключением 2005 года). С 2002 по 2006 год средний размер пенсии по случаю потери кормильца не достигал величины среднедушевого прожиточного минимума в области, составляя от 64,7 % до 87,8 процента.

В г. Санкт-Петербурге средний размер пенсии по потере кормильца в рассматриваемый период был ниже величины прожиточного минимума пенсионера и составлял от 63 до 82 % от этой величины, а средние размеры пенсий за выслугу лет (кроме 2002 года) и по инвалидности стабильно превышали вышеназванную величину.

5. Величина соотношения среднего размера военной пенсии с начисленной заработной платой в Ростовской области и г. Санкт-Петербурге имеет негативную тенденцию к постепенному снижению, что является следствием более быстрого темпа роста размера начисленной зарплаты в указанных субъектах Российской Федерации по сравнению с темпами роста среднего размера военной пенсии в названных регионах.

Так, в Ростовской области указанная величина в анализируемом периоде снизилась на 41,8 процентного пункта (для пенсий Минобороны России) и на 15,4 процентного пункта (для пенсий МВД России). В г. Санкт-Петербурге наблюдалась аналогичная тенденция: «коэффициент замещения» средней величины военной пенсии Минобороны России снизился с 2002 по 2006 год в 1,8 раза (с 51,0 % до 28,9 %), в системе пенсионного обеспечения ГУВД снижение составило 8,2 процентного пункта.

6. Несмотря на то, что в исследуемом периоде покупательная способность военных пенсий превышала уровень покупательной способности соответствующих видов трудовых пенсий, жизненный уровень военных пенсионеров в анализируемом периоде падал, так как уровень покупательной способности всех видов военных пенсий в названном периоде неуклонно уменьшался. В названных регионах с 2003 года величина покупательной способности средней военной пенсии постепенно снижалась или оставалась на одном уровне.

Жизненный уровень военных пенсионеров Ростовской области в исследуемом периоде также отставал и от жизненного уровня трудоспособного населения региона. Если в 2002 году покупательная способность средней военной пенсии Минобороны России в регионе была на одном уровне с покупательной способностью среднемесячной заработной платы в Ростовской области (ПС пенсии МВД России была в 1,3 раза меньше), то в 2006 году - покупательная способность указанной пенсии была ниже соответствующей покупательной способности среднемесячной заработной платы в Ростовской области в 1,7 раза (ПС пенсии МВД России в 1,8 раза меньше).

В г. Санкт-Петербурге покупательная способность средних военных пенсий Минобороны России и МВД России снизилась с 2003 по 2006 год незначительно, но если в 2003 году она составляла, соответственно, 75,0 % (60,7 %) от соответствующей способности средней зарплаты в городе, то в 2006 году указанное соотношение составляло 61,3 % (48,4 процента).

7. С 2005 года покупательная способность среднего размера военных пенсий по случаю потери кормильца практически не превышала (или равнялась) 1, то есть жизненный уровень граждан Ростовской области и г. Санкт-Петербурга, получающих данный вид военной пенсии, фактически не обеспечивал даже уровня их физиологического выживания.

Статьей 12 Закона № 4468-1 определено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут устанавливать за счет средств собственных бюджетов дополнительные социальные гарантии для военных пенсионеров и членов их семей.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится, в частности, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия было проанализировано законодательство 83 субъектов Российской Федерации по вопросу оказания дополнительных социальных гарантий названной категории лиц.

Пользуясь вышеуказанными полномочиями, в большинстве регионов органами государственной власти субъекта Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, устанавливающие дополнительные меры социальной поддержки лиц, проходивших военную и правоохранительную службу.

Вместе с тем в отдельных регионах названные меры социальной поддержки не предусмотрены. Так, в Республике Ингушетия меры социальной поддержки предусмотрены для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, квалифицированных специалистов, работающих и проживающих в сельской местности, малоимущих слоев населения, реабилитированных вследствие применения в отношении их политических репрессий и т. д., в то время как такая категория, как ветераны боевых действий, ветераны труда и приравненные к ним лица, отсутствует.

Меры социальной поддержки ветеранам труда и приравненным к ним лицам (а к таким лицам в соответствии со статьей 3 Закона № 4468-1 относятся ветераны военной службы и ветераны государственной службы, в том числе бывшие сотрудники правоохранительных органов) обеспечиваются путем предоставления им соответствующих социальных услуг без оплаты или на льготных условиях и ежемесячных денежных выплат:

1. Ежемесячные денежные выплаты предусмотрены в 48 субъектах Российской Федерации.

Размер указанных выплат колеблется от 110 до 600 рублей в месяц и подлежит индексации.

При наличии у ветерана права на получение ежемесячной денежной выплаты по двум основаниям ежемесячная денежная выплата предоставляется по одному основанию, предусматривающему более высокий размер.

В отдельных регионах ежемесячная денежная выплата устанавливается вместо бесплатного проезда на всех видах городского пассажирского транспорта, на автомобильном транспорте общего пользования пригородных и междугородных маршрутов независимо от места жительства указанных лиц.

Следует отметить, что указанная мера социальной поддержки введена в регионах преимущественно с 2005 года.

2. Внеочередное медицинское обслуживание предусмотрено в 19 субъектах Российской Федерации.

Внеочередная медицинская помощь оказывается по программам государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи гражданам Российской Федерации в поликлиниках и других медицинских учреждениях региона.

3. Изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) предусмотрены в 31 субъекте Российской Федерации.

В соответствии с законодательством Республики Саха (Якутия) ветеранам труда и приравненным к ним лицам при выходе на пенсию предоставляется социальная услуга в виде бесплатного зубопротезирования, на оплату которой направляется 85 рублей в месяц.

Законодательством Пермской области названной категории лиц оказание медицинской помощи по зубопротезированию гарантируется в рамках программы добровольного медицинского страхования. Страховая сумма на оказание этих услуг составляет 1800 рублей. Страховые взносы вносятся в размере 50 рублей в месяц путем удержания из суммы ежемесячной денежной выплаты (300 рублей) по заявлению гражданина. Периодом добровольного медицинского страхования граждан являются 3 календарных года.

4. Льгота по оплате коммунальных услуг (50 %) предусмотрена в 59 субъектах Российской Федерации.

Законом Волгоградской области от 3 марта 2005 года № 1016-ОД «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Волгоградской области» ветеранам труда и приравненным к ним лицам по их выбору предоставляется льгота по оплате в размере 50 % коммунальных услуг или выплачивается ежемесячно 366 рублей.

Законодательством Республики Алтай названной категории граждан предоставлено право выбора по оплате в размере 50 % приобретаемого топлива и транспортных услуг для его доставки в домах, не имеющих центрального отопления, или единовременной денежной выплаты в размере 2000 рублей в год. Для населения, проживающего на территории местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, размер выплаты увеличивается в 1,4 раза.

5. Льгота по оплате жилых помещений (50 %) предусмотрена в 59 субъектах Российской Федерации.

В соответствии с законодательством Омской области ветеранам труда и приравненным к ним лицам предоставляется право по оплате в размере 50 % занимаемой площади жилых помещений в пределах 18 кв. м общей площади жилого помещения на одного члена семьи из трех и более человек, 42 кв. м - на семью из двух человек, 33 кв. м - на одиноко проживающего человека.

Меры социальной поддержки по оплате жилья предоставляются лицам, проживающим в жилых помещениях жилищного фонда любой формы собственности, и распространяются на нетрудоспособных членов семьи ветерана труда, совместно с ним проживающих, находящихся на его полном содержании или получающих от него помощь, которая является для них постоянным и основным источником средств к существованию.

6. Льгота по оплате за пользование услугами местной телефонной связи (квартирным телефоном), коллективной телевизионной антенной и радиотрансляционной точкой предусмотрена в 20 субъектах Российской Федерации.

В основном это выражается в оплате 50 % за пользование коллективной телевизионной антенной, квартирным телефоном и радио, либо выплатой ежемесячной денежной компенсации.

Законодательством Ямало-Ненецкого автономного округа предусмотрено, кроме того, 100-процентное возмещение расходов стоимости установки квартирного проводного телефона.

7. Преимущество при приеме в дома-интернаты для престарелых и инвалидов, центры социального обслуживания, прием на обслуживание отделениями социальной помощи на дому предоставляется в 5 регионах.

8. Предоставление ежегодного отпуска предусмотрено в 11 субъектах Российской Федерации.

При продолжении трудовой деятельности военным пенсионерам предоставляется ежегодный отпуск в удобное для них время или предоставляется отпуск без сохранения заработной платы сроком от 20 до 35 календарных дней в году.

9. Санаторно-курортное обеспечение предусмотрено в 4 регионах.

При наличии медицинских показаний неработающие ветераны труда и приравненные к ним лица имеют преимущественное право на обеспечение санаторно-курортными путевками через органы социальной защиты населения.

В отдельных регионах возмещению подлежат также и расходы в размере 100 % стоимости проезда по территории Российской Федерации один раз в год на санаторно-курортное лечение на междугородных линиях воздушного, железнодорожного, водного и автомобильного транспорта, а также личным автомобильным транспортом.

10. Льгота при проезде на городском транспорте, транспорте пригородного и междугородного внутриобластного сообщений предусмотрена в 40 субъектах Российской Федерации.

В зависимости от региона предоставляется:

- бесплатный проезд на автомобильном транспорте общего пользования междугородных (внутриреспубликанских) маршрутов;

- оплата в размере 50 % проезда на железнодорожном (водном) транспорте пригородного сообщения республиканского значения;

- ежемесячная денежная выплата в размере 100 рублей за проезд на всех видах городского пассажирского транспорта, на автомобильном транспорте общего пользования пригородных и внутрирайонных маршрутов;

- право на приобретение единой социальной проездной карты на проезд в городском и пригородном автомобильном транспорте общего пользования.

11. Преимущество при вступлении в жилищно-строительные, гаражно-строительные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан предусмотрено в 9 субъектах Российской Федерации.

Законодательством Республики Северная Осетия - Алания предусмотрено также и разовое бесплатное получение земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, индивидуального жилищного строительства в соответствии с законодательством.

12. Меры социальной поддержки по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.

Обеспечение жильем ветеранов осуществляется в форме предоставления жилого помещения на основании договора социального найма жилого помещения или предоставления безвозмездных субсидий на приобретение жилых помещений в собственность в порядке, определяемом органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кроме того, в отдельных регионах органы законодательной власти субъекта Российской Федерации распространяют меры социальной поддержки на членов семей военнослужащих и приравненных к ним лиц; членов семей военнослужащих, погибших в плену, признанных в установленном порядке пропавшими без вести в районах боевых действий и ветеранов боевых действий.

Так, Законом Республики Коми от 12 ноября 2004 года № 55-РЗ «О социальной поддержке населения в Республике Коми» названной категории граждан предоставляются следующие меры социальной поддержки:

- 50-процентное освобождение членов семьи погибшего от оплаты за пользование жилым помещением и коммунальными услугами - в пределах установленных нормативов;

- 100-процентное освобождение членов семьи погибшего (умершего) от оплаты за пользование жилым помещением, превышающим установленную социальную норму площади жилого помещения; оплаты за сверхнормативное потребление коммунальных услуг;

- внеочередное оказание медицинской помощи по программам государственных гарантий оказания населению Республики Коми бесплатной медицинской помощи в государственных учреждениях здравоохранения региона.

Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 ноября 2005 года № 62-ЗАО «О мерах социальной поддержки категорий граждан в Ямало-Ненецком автономном округе» каждому из родителей погибших участников вооруженных конфликтов предусмотрена выплата ежемесячного пособия в размере 542,5 рубля независимо от того, состояли ли они на иждивении погибших или нет.

Кроме того, семьям военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, погибших при выполнении задач по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в составе объединенной группировки войск по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона, со 2 августа 1999 года предоставляется единовременная денежная выплата в размере 50000 рублей.

Законом Волгоградской области от 24 ноября 2004 года № 959-ОД «О дополнительных мерах по социальной поддержке семей военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, Федеральной службы безопасности, Прокуратуры Российской Федерации, органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, погибших при исполнении обязанностей военной службы, служебных обязанностей» установлены ежемесячное пособие в размере 815,5 рубля родителям указанной категории лиц и ежемесячное пособие в размере 407,7 рубля детям, не достигшим возраста 18 лет, или детям старше этого возраста, обучающимся в образовательных учреждениях по очной форме обучения, до окончания обучения, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет. Величина пособий определяется с учетом коэффициентов индексации базовой части трудовой пенсии.

Законом Курганской области от 6 декабря 2006 года № 205 «О дополнительных мерах социальной поддержки проживающих на территории Курганской области родителей лиц, погибших (умерших) вследствие выполнения задач в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике и в ходе контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона» родителям погибших устанавливается ежемесячное пособие в размере 250 рублей.

В соответствии с указом Президента Республики Саха (Якутия) от 18 апреля 2001 года № 1390 «О мерах по социальной поддержке военнослужащих, погибших в связи с выполнением задач в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике и на территориях Северного Кавказа, отнесенных к зоне вооруженного конфликта» в первоочередном порядке выделяются льготные кредиты на строительство и приобретение жилья родителям и семьям погибших военнослужащих, нуждающимся в улучшении жилищных условий, а также предусматривается бесплатный проезд по территории Республики на медицинское обследование и лечение один раз в 2 года.

Кроме общераспространенных льгот, во многих регионах оказываются дополнительные меры социальной поддержки, связанные с особенностями субъекта Российской

Федерации и желанием отдельно поддержать пенсионеров, в том числе имеющих заслуги перед регионом.

Так, в соответствии с постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 27 ноября 1999 года № 524 «О дополнительных мерах по социальной поддержке ветеранов» в регионе открыты специализированные магазины по реализации товаров первой необходимости для ветеранов и инвалидов. Администрациями местного самоуправления городов и районов предусмотрены налоговые льготы за счет местных бюджетов на содержание названных магазинов (отделов), обслуживающих ветеранов и инвалидов.

Постановлением администрации Ненецкого автономного округа от 3 ноября 2000 года № 864 «Об установлении доплаты к пенсиям, назначенным в соответствии с Федеральным законом «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» установлена ежемесячная доплата в размере 500 рублей к пенсиям, назначенным в соответствии с Законом № 4468-1.

Указом губернатора Омской области от 4 июня 2002 года № 151 «О дополнительных социальных гарантиях участковым уполномоченным милиции» с 1 января 2003 года на территории Омской области установлена доплата к пенсии в размере 20 % ее размера лицам, проходившим службу в органах внутренних дел в должности участкового уполномоченного милиции не менее 10 лет.

Следует отметить введение в последние годы в ряде регионов, в частности в г. Санкт-Петербурге, компенсационных выплат на возмещение расходов в связи с ростом стоимости жизни до «социальной нормы». Такие меры представляются особенно актуальными в свете вышеназванных определений Конституционного Суда Российской Федерации.

Законом Санкт-Петербурга от 24 ноября 2004 года № 589-79 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан» пенсионерам, у которых размер пенсии ниже прожиточного минимума, предоставляется ежемесячная социальная выплата. Размер ежемесячной социальной выплаты определяется как разница между величиной прожиточного минимума для пенсионеров, установленного в Санкт-Петербурге на момент произведения ежемесячной социальной выплаты, и размером пенсии.

Законом Санкт-Петербурга от 11 июля 2006 года № 376-50 «О доплате к пенсии по случаю потери кормильца в Санкт-Петербурге» устанавливается ежемесячная доплата к пенсии по случаю потери кормильца членам семьи лиц, умерших вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при исполнении обязанностей военной службы. Доплата к пенсии устанавливается в размере 0,7 прожиточного минимума для пенсионеров, определенного в Санкт-Петербурге на II квартал предшествующего года.

Необходимо отметить существенное социальное значение данного Закона, так как размеры пенсий по случаю потери кормильца очень невелики.

Согласно информации ФСНК России дополнительные социальные гарантии в отношении лиц, уволенных со службы из органов наркоконтроля с правом на пенсию, и членов их семей установлены Правительством Республики Карелия, администрацией Тверской области и правительством Ханты-Мансийского автономного округа - Югры за счет их бюджетов в соответствии с соглашениями, заключенными ими с ФСНК России, к числу которых относятся:

- Соглашение от 19 января 2004 года № ВЧ-53 о взаимодействии между Госнаркомконтролем России и Правительством Республики Карелия;

- Соглашение от 26 августа 2004 года № ВЧ-138 между ФСНК России и администрацией Тверской области о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ и злоупотреблением ими;

- Соглашение от 13 июля 2006 года № ОХ-43 об основных направлениях взаимодействия ФСНК России и правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.

Анализ регионального законодательства позволяет сделать вывод о том, что структура льгот за данный период существенно изменилась.

Если в 2002 году наиболее распространенными видами социальной поддержки являлись предоставление скидок по оплате жилищно-коммунальных услуг, право бесплатного проезда на всех видах пассажирского транспорта, бесплатная выдача санаторно-курортных путевок, бесплатный отпуск медикаментов и зубопротезирование, то в 2006 году таковыми стали ежемесячные денежные и социальные выплаты ветеранам, родителям и детям погибших при исполнении служебных обязанностей, а также ежемесячные денежные выплаты на оплату электроэнергии и на приобретение топлива.

Таким образом, становится очевидно, что акцент в данной сфере смещается с оказания услуг и предоставления натуральной помощи на выплату денежных средств.

3. Организация деятельности Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по осуществлению пенсионного обеспечения военных пенсионеров и приравненных к ним лиц

В ходе мероприятия на основании действующих нормативных правовых актов, а также информации, предоставленной в соответствии с запросами Счетной палаты Российской Федерации министерствами и ведомствами, были проанализированы существующие системы организации деятельности по пенсионному обеспечению военных пенсионеров и приравненных к ним лиц.

Министерство обороны Российской Федерации

Полномочия Минобороны России по организации пенсионного обеспечения военных пенсионеров установлены Положением о нем, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 года № 1082.

Реализация указанных полномочий в Минобороны России осуществляется через систему органов, в которую входят: службы Минобороны России; центральные органы военного управления, не входящие в службы; иные подразделения.

Организационной основой системы органов военного управления Минобороны России по социальной защите военных пенсионеров является Служба экономики и финансов Минобороны России, среди основных задач которой в соответствии с приказом Министра обороны от 5 января 2005 года № 10 - организация пенсионного обеспечения военных пенсионеров, координация деятельности органов военного управления Вооруженных Сил по финансовому обеспечению социальной защиты военных пенсионеров, а также предоставление социальных гарантий и компенсаций.

Центральным органом военного управления Службы является Главное финансово-экономическое управление (далее - ГлавФЭУ), предназначенное для финансово-экономического обеспечения Вооруженных Сил.

К основным функциям ГлавФЭУ относятся: финансирование расходов по выплате пенсий, пособий и компенсаций военным пенсионерам; обеспечение социальной защиты военных пенсионеров, ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий и семей погибших военнослужащих Вооруженных Сил, лиц, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, ветеранов подразделений особого риска и граждан, пострадавших в других радиационных катастрофах; организация дея-

тельности органов социального обеспечения Вооруженных Сил по исчислению выслуги лет военнослужащим, подлежащим увольнению с военной службы.

В составе ГлавФЭУ функционирует Управление социального обеспечения, которое организует социальное обеспечение лиц, проходивших военную службу, и членов их семей, ведет их учет и осуществляет работу по предоставлению им мер социальной поддержки.

Финансово-экономические управления военных округов, в свою очередь, образуют еще один элемент и уровень органов военного управления, участвующий в реализации социальной защиты военных пенсионеров, и осуществляют, в частности, функции по организации, руководству и контролю за работой военных комиссариатов по социальному обеспечению военнослужащих и членов их семей (через отделы социального обеспечения военных округов).

Ключевым звеном в системе органов военного управления, непосредственно реализующим функцию пенсионного обеспечения военных пенсионеров, являются военные комиссариаты.

Военные комиссариаты в анализируемом периоде осуществляли свою деятельность на основании Положения о военных комиссариатах, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1372 «Об утверждении положения о военных комиссариатах».

Основными задачами военных комиссариатов в сфере пенсионного обеспечения являются организация работы по пенсионному обеспечению и социальному обслуживанию военных пенсионеров, назначение им пенсий, пособий и компенсаций и осуществление контроля за правильностью и своевременностью их выплаты; ведение персонального учета пенсионеров Минобороны России, проживающих на территории, обслуживаемой военным комиссариатом, и ряд других.

Указанные функции выполняют Центры (отделы) социального обеспечения, являющиеся структурными подразделениями военных комиссариатов субъектов Российской Федерации.

В структуру органов Минобороны России по организации пенсионного обеспечения военных пенсионеров входят отделы социального обеспечения при посольствах (консульских отделах посольств) Российской Федерации в государствах Балтии.

С 2005 года на органы социального обеспечения Минобороны России (без увеличения штатной численности) были возложены новые дополнительные задачи в части правового и организационного обеспечения по вопросам:

- возмещения налога на имущество физических лиц и земельного налога;
- оплаты расходов за наем (поднаем) жилья;
- возмещения расходов на проезд военных пенсионеров к месту стационарного или санаторно-курортного лечения и обратно;
- выплаты пособия на проведение летнего оздоровительного отдыха детям школьного возраста военнослужащих, погибших (умерших), пропавших без вести, ставших инвалидами в связи с выполнением задач в зоне вооруженного конфликта;
- оплаты стоимости путевок детям военных пенсионеров школьного возраста;
- выплаты дополнительного ежемесячного материального обеспечения некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов, а также гражданам Российской Федерации, признанным в установленном порядке инвалидами вследствие военной травмы;
- ежемесячной денежной выплаты ветеранам.

По данным Минобороны России, в органах социального обеспечения по состоянию на 1 января 2007 года проходило военную службу (работало) 355 военнослужащих и 5114 лиц гражданского персонала.

В связи с новыми задачами, связанными с переходом Вооруженных Сил на контрактный способ комплектования, Минобороны России в настоящее время осуществляет оптимизацию структуры органов военного управления, в том числе и пенсионных органов.

Выплата пенсий военным пенсионерам осуществляется через учреждения Сбербанка России на основании соглашений, заключенных Минфином России и Минобороны России с указанным банком.

Сбербанк России по условиям соглашений обязан не позднее следующего рабочего дня после поступления на его корреспондентский счет средств федерального бюджета, предназначенных для пенсионных выплат получателям, перечислить необходимые суммы на счета территориальных банков Сбербанка России в соответствии с заявками этих банков в пределах сумм, указанных в платежных поручениях. Территориальные банки Сбербанка России перечисляют отделениям Сбербанка России полученные средства не позднее следующего рабочего дня после их поступления. Отделения Сбербанка России зачисляют эти средства на счета получателей, а также обеспечивают оформление переводов указанных денежных средств получателям через организации связи на основании документов, оформленных пенсионными органами.

Для обеспечения автоматизированного учета по вопросам пенсионного обеспечения и социального обслуживания лиц, уволенных с военной службы, в Минобороны России создана база данных централизованного учета пенсионеров, которая ежеквартально обновляется. В состав этой базы входит информация: действующие пенсионные дела; Ф.И.О. получателей пенсий; иждивенцы (члены семьи); произведенные выплаты (пособия, компенсации и прочее); прекращенные пенсионные дела и т. д.

Следует отметить, что порядок ведения и использования указанной базы данных, механизм внесения в нее изменений, дополнений и уточнений на момент проведения настоящего мероприятия нормативными документами Минобороны России не установлены. Данная база как программный продукт и объект интеллектуальной собственности на балансе органов Минобороны России не отражена.

Порядок организации работы по осуществлению пенсионного обеспечения военных пенсионеров в Минобороны России регулируется Методическими рекомендациями по организации работы по пенсионному обеспечению и социальному обслуживанию пенсионеров из числа лиц, уволенных с военной службы, и их семей, разработанными Главным управлением военного бюджета и финансирования Минобороны России для сотрудников Министерства, непосредственно осуществляющих деятельность, связанную с осуществлением пенсионного обеспечения. Данный документ официально не опубликован и не носит нормативного характера.

Министерство внутренних дел Российской Федерации

В целях урегулирования в системе МВД России деятельности по пенсионному обеспечению уволенных со службы военнослужащих внутренних войск МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и членов их семей приказом МВД России от 27 мая 2005 года № 418 утверждена Инструкция об организации работы по пенсионному обеспечению в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее - Инструкция).

Инструкция определяет порядок организации работы по пенсионному обеспечению военнослужащих, уволенных из внутренних войск и военизированной пожарной охраны МВД России, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел

Российской Федерации, Государственной противопожарной службы МЧС России, федеральных органов налоговой полиции и членов их семей.

Кроме того, в Инструкции отражены вопросы назначения и выплаты пособий, компенсаций, а также прекращения их выплаты; вопросы перерасчета пенсии, оказания пенсионерам материальной помощи, контроля за правильностью назначения и выплаты пенсий, пособий и компенсаций; вопросы учета пенсионеров, хранения и пересылки пенсионных дел и отчетности.

Общее методическое руководство пенсионной работой в системе МВД России, контроль за ее организацией и нормативное правовое обеспечение пенсионных органов МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации осуществляет Финансово-экономический департамент МВД России.

В соответствии с приказами МВД России от 20 ноября 2002 года № 1120-дсп и от 24 мая 2003 года № 349 на базе пенсионных подразделений созданы Центры пенсионного обслуживания, которые находятся в оперативном подчинении финансовых управлений (отделов) МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации.

По состоянию на 1 января 2007 года в указанных Центрах МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации проходят службу и работают 1094 человека.

Работа по пенсионному обеспечению включает в себя своевременное назначение и перерасчет пенсий, пособий и компенсаций, организацию их выплаты; ведение персонального учета пенсионеров, пенсионных дел и другие функции.

Приказом МВД России от 9 декабря 1995 года № 469 утверждена расчетная норма обслуживания на одного сотрудника, которая должна составлять 450 пенсионных дел. Фактически в ряде пенсионных подразделений этот показатель доходит до 1000 дел. Это связано с увеличением общего количества пенсионеров, а также с отсутствием целевого выделения штатной численности для выравнивания нагрузок.

Для автоматизации пенсионного обслуживания военных пенсионеров используется сетевая версия автоматизированной информационной системы «Ветеран».

В базе данных содержится полная информация о пенсионерах: анкетные данные, сведения о службе в органах внутренних дел, необходимые для назначения пенсии, участие в боевых действиях, категория в соответствии с Законом «О ветеранах», инвалидность, награды, сведения об иждивенцах, денежные реквизиты, сведения о произведенных выплатах за различные периоды, реквизиты Сбербанка России, данные о получателях пенсии по случаю потери кормильца.

Централизованная база данных по всей системе пенсионных органов МВД России отсутствует. В каждом регионе разрабатываются и используются свои базы данных, которые не отражаются на балансе органов МВД России как программный продукт и объект интеллектуальной собственности.

Порядок финансирования и выплаты пенсий, пособий и компенсаций военным пенсионерам урегулирован Соглашением между МВД России и Сбербанком России от 23 декабря 2004 года, которое ежегодно пролонгируется.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации

Приказом ФСБ России от 1 мая 2003 года № 302 утвержден Порядок организации пенсионного обеспечения в органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Пенсионное обеспечение военных пенсионеров, проживающих на территории Российской Федерации, в зависимости от ведомственной принадлежности и последнего места военной службы осуществляется ФСБ России в отношении военнослужащих, уволенных из федеральной службы безопасности (контрразведки), внешней разведки, Федеральной по-

граничной службы и органов пограничной службы Российской Федерации, федеральных органов правительственной связи и информации, Главного управления охраны Российской Федерации (ФСО России), Службы безопасности Президента Российской Федерации, Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации.

Общее руководство пенсионной работой в органах безопасности и контроль за организацией пенсионного обеспечения осуществляет Финансово-экономическое управление Департамента обеспечения деятельности ФСБ России (далее - ФЭУ ДОД ФСБ России).

Пенсии назначаются:

- ФЭУ ДОД ФСБ России - лицам, уволенным с военной службы, имеющим воинские звания высших офицеров, и лицам, уволенным с военной службы (независимо от имеющихся воинских званий), удостоенным звания Героя Российской Федерации, Героя Советского Союза или Героя Социалистического Труда;

- территориальными органами безопасности - иным лицам. Кроме того, ими назначаются также пособия и другие выплаты.

Контроль за правильностью назначения, перерасчета и выплаты пенсий пенсионными подразделениями осуществляется ФЭУ ДОД ФСБ России. Пенсионный отдел ФЭУ ДОД ФСБ России осуществляет также проверку назначенных пенсий в процессе выездов в территориальные органы безопасности.

Территориальные органы безопасности осуществляют контроль за выплатой пенсий, проверяя выписки из лицевых счетов пенсионеров и извещения к поручениям на единовременные выплаты, поступающие из учреждений Сбербанка России.

Учет пенсионеров в территориальных органах безопасности ведется на карточках персонального (алфавитного) учета (далее - карточки). Карточка заполняется при назначении пенсии на каждого пенсионера или члена семьи, получающего пенсию по случаю потери кормильца.

Также следует отметить, что в отличие от остальных министерств и ведомств, осуществляющих пенсионное обеспечение военных пенсионеров, ФСБ России самостоятельно выплачивает пенсионерам ежемесячную денежную выплату, тогда как в отношении остальных пенсионеров данную функцию выполняет ПФР.

Федеральная служба исполнения наказаний

Приказом Минюста России от 30 декабря 2005 года № 258 утверждена Инструкция об организации работы по социальному обеспечению сотрудников и их семей в уголовно-исполнительной системе.

Пенсионными органами ФСИН России являются штатные пенсионные подразделения в центральном аппарате и территориальных органах ФСИН России либо финансовые (экономические) подразделения территориальных органов ФСИН России, имеющие в своем штате сотрудников по пенсионной работе.

Финансово-экономическое управление ФСИН России осуществляет общее методическое руководство работой по социальному обеспечению в УИС и контроль за ее организацией.

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 2004 года № 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» ФСКН России организует и осуществляет деятельность в области пенсионного обеспечения лиц, проходивших службу в органах наркоконтроля, и членов их семей в порядке и по нормам, которые установлены Законом № 4468-1.

Нормативный правовой акт, регулирующий вопросы организации пенсионного обеспечения, в ФСКН России отсутствует.

Федеральная таможенная служба

ФТС России осуществляет деятельность по пенсионному обеспечению бывших сотрудников таможенных органов на основании статьи 50 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации».

Приказом ГТК России от 20 июля 1998 года № 497 в структуре ГТК России была создана пенсионная служба. В настоящее время указанная служба действует на основании Положения о ней, утвержденного приказом ФТС России от 5 октября 2005 года № 924.

Согласно данному Положению пенсионная служба ФТС России состоит из пенсионной службы Главного финансово-экономического управления ФТС России (пенсионная служба ГФЭУ) и отделов (отделений) пенсионного обеспечения финансово-бухгалтерских служб региональных таможенных управлений (далее - отдел (отделение) пенсионного обеспечения).

Работа по осуществлению пенсионного обеспечения бывших сотрудников таможенных органов проводится в ФТС России в соответствии с Инструкцией о порядке пенсионного обеспечения сотрудников таможенных органов Российской Федерации и членов их семей, утвержденной приказом ГТК России от 25 января 2001 года № 85.

Генеральная прокуратура Российской Федерации

Пенсионное обеспечение работников прокуратуры осуществляется на основании Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» (далее - Закон о прокуратуре) и постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 года № 942 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации и их семьям».

По информации, предоставленной Генпрокуратурой России, в зависимости от количества пенсионеров в прокуратурах, пенсионное обеспечение осуществляется отделами пенсионного обеспечения, старшими помощниками и помощниками прокуроров субъектов Российской Федерации, прокурорами отделов кадров и работниками финансовых подразделений.

В системе органов военной прокуратуры подразделения, осуществляющие пенсионное обеспечение, отсутствуют, поскольку пенсии работникам военной прокуратуры, как и всем военнослужащим, выплачиваются Центрами социального обеспечения военных комиссариатов.

В соответствии с вышеуказанным постановлением Правительства Российской Федерации приказом Генпрокуратуры России от 6 декабря 2002 года № 72 утверждено Положение о комиссии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по разрешению спорных вопросов пенсионного обеспечения.

Основными задачами данной комиссии являются: рассмотрение спорных вопросов, возникающих в процессе применения нормативных правовых актов об исчислении выслуги лет и назначении пенсий работникам органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации и их семьям, и формирование единой практики применения законодательства о пенсионном обеспечении прокуроров и следователей и их семей пенсионными службами прокуратур субъектов Российской Федерации.

В ответе Генпрокуратуры России на запрос Счетной палаты Российской Федерации в части имеющихся проблем в области осуществления пенсионного обеспечения отмечается, что на протяжении длительного периода не удается решить вопрос об освидетельствовании прокурорских работников в военно-врачебных комиссиях в целях определения возможности назначения пенсий по инвалидности в связи с их отсутствием в перечне категорий граждан, медицинское освидетельствование которых возлагается на указанные комиссии, закрепленном в Положении о военно-врачебной экспертизе, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 года № 123.

Таким образом, проведенный анализ организации деятельности Минобороны России, МВД России, ФСБ России, ФСИН России, ФСКН России, ФТС России и Генпрокуратуры России по осуществлению пенсионного обеспечения военных пенсионеров выявил отсутствие единообразия в системе построения пенсионных органов и нормативном регулировании этих вопросов.

Так, в Минобороны России система пенсионных органов доходит до районного (городского) звена, тогда как в МВД России Центры пенсионного обслуживания существуют только на уровне субъектов Российской Федерации.

Нормативное регулирование внутренней организации деятельности различных пенсионных органов также существенно отличается. Так, если в МВД России, ФСИН России, ФСБ России и ФТС России изданы подробные ведомственные нормативные документы, регламентирующие порядок осуществления данной работы, которые официально опубликованы и доступны для пенсионеров, то в Минобороны России данные вопросы регулируются Методическими рекомендациями, не носящими нормативного характера, а в ФСКН России подобный документ вообще отсутствует. Не имеется соответствующего документа и в Генпрокуратуре России, однако большинство вопросов, связанных с пенсионным обеспечением прокурорских работников, отражено в Законе о прокуратуре и постановлении Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 года № 942.

4. Осуществление военными комиссариатами и главными управлениями внутренних дел Ростовской области и г. Санкт-Петербурга возложенных на них функций по назначению, перерасчету и выплате пенсий, пособий и компенсаций военным пенсионерам и приравненным к ним лицам

Военные комиссариаты Ростовской области и г. Санкт-Петербурга являются территориальными органами Минобороны России в Ростовской области Южного федерального округа и в г. Санкт-Петербурге Северо-Западного федерального округа. Указанные военные комиссариаты входят, соответственно, в состав Северо-Кавказского и Ленинградского военных округов, на территории которых они находятся, образуя двухуровневую систему:

- Военный комиссариат Ростовской области с Центром социального обеспечения и военные комиссариаты муниципальных образований Ростовской области (35 военкоматов - по состоянию на 15 октября 2007 года) с отделениями социального и пенсионного обеспечения;

- Военный комиссариат г. Санкт-Петербурга с Центром социального обеспечения и военные комиссариаты районов города (15 военкоматов - по состоянию на 15 октября 2007 года) с отделениями социального и пенсионного обеспечения.

В соответствии с Положением о военных комиссариатах, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1372, основными задачами военных комиссариатов в анализируемом периоде, в частности, являлись: организация в Ростовской области и в г. Санкт-Петербурге работы по пенсионному обеспечению и социальному обслуживанию военных пенсионеров, назначение им пенсий, пособий и компенсаций и осуществление контроля за правильностью и своевременностью их выплаты.

На основании заключенных соглашений финансирование расходов на выплату пенсий осуществляется через подразделения Сбербанка России.

Практическая работа по пенсионному обеспечению и социальному обслуживанию военных пенсионеров осуществляется Центрами социального обеспечения (далее - ЦСО) военных комиссариатов.

На момент проведения мероприятия штат ЦСО Ростовской области состоял из 6 военнослужащих и 30 человек гражданского персонала (по состоянию на 31 декабря

2006 года на одного сотрудника ЦСО приходилось в среднем 999 пенсионных дел военных пенсионеров). В составе ЦСО г. Санкт-Петербурга осуществляют деятельность 17 военнослужащих и 78 человек гражданского персонала (в среднем 841 пенсионное дело на одного сотрудника).

На ЦСО военных комиссариатов возложены задачи по назначению пенсий, пособий, других выплат, перерасчет назначенных пенсий и своевременное прекращение их выплаты в установленных случаях, организация и осуществление контроля за правильностью осуществления выплат, проведение ревизий и проверок работы по пенсионному обеспечению, организация работы по оказанию единовременной денежной помощи нуждающимся пенсионерам Минобороны России и другие функции.

Отделения социального и пенсионного обеспечения военных комиссариатов городов и районов осуществляют функции по приему и оформлению документов для назначения пенсий, пособий и компенсаций и представляют их в военные комиссариаты субъекта Российской Федерации, ведут персональный учет военных пенсионеров, проживающих на территории районов, и осуществляют иные функции.

В Центрах социального обеспечения организован централизованный автоматизированный учет по вопросам пенсионного обеспечения и социального обслуживания лиц, уволенных с военной службы.

Однако следует отметить, что указанный учет ведется в ЦСО с использованием различных программных продуктов:

- в ЦСО Военного комиссариата Ростовской области - на базе программного обеспечения «Пенсионное обеспечение лиц, проходивших военную службу, и членов их семей» (PENSION.exe), разработанного в Управлении социального обеспечения ГлавФЭУ Минобороны России;

- в ЦСО Военного комиссариата г. Санкт-Петербурга - на базе программного обеспечения, имеющего условное название «Пенсион», которое разработано сотрудниками ЦСО.

Указанные программные продукты позволяют вести учет пенсионных дел, выплат пенсий, пособий, компенсаций, выдаваемых бланков строгого учета и т. д., назначать и перерасчитывать пенсии, пособия, компенсации и прочие выплаты; производить подсчет выслуги лет (трудового стажа) по данным личного дела; формировать годовой отчет о пенсионном обеспечении и т. д.

Одним из приоритетных направлений деятельности Центров социального обеспечения является организация и координация работы военных комиссариатов районов, связанной с социальным обеспечением и обслуживанием военных пенсионеров. Контроль за работой военных комиссариатов районов и городов осуществляется посредством проведения ревизий и проверок.

На эффективность работы ЦСО военных комиссариатов Ростовской области и г. Санкт-Петербурга негативное влияние оказывает наличие ряда проблем, связанных с деятельностью органов, осуществляющих пенсионное обеспечение и выплату иных пособий гражданам, и необходимостью взаимодействия между ними.

Поскольку выплату пенсий военным пенсионерам осуществляют пенсионные органы Минобороны России, а выплату ЕДВ этой категории пенсионеров - органы Пенсионного фонда Российской Федерации, возникает вопрос о наличии у этих органов документов, подтверждающих право гражданина на соответствующие выплаты.

В соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 30 ноября 2004 года № 294 основанием для назначения (продления) выплаты ЕДВ инвалидам является выписка из акта освидетельствования в федеральном учреждении медико-социальной экспертизы (далее - МСЭ). Однако такая выписка выдается в единственном экземпляре и должна находиться в органе, осуществляющем пенсионное обеспечение, - ЦСО. В результате пен-

сионеры-инвалиды для получения ЕДВ вынуждены обращаться в Центр социального обеспечения за заверенной этим органом копией выписки из акта переосвидетельствования в учреждении МСЭ. Данная копия, строго говоря, не может заменить в соответствии с названным выше приказом оригинал выписки из акта освидетельствования.

Еще одной проблемой в деятельности Центров социального обеспечения, как уже отмечалось выше, является отсутствие в действующем законодательстве нормы, закрепляющей право пенсионных органов системы Минобороны России на доступ к конфиденциальной информации налоговых органов. Нормативных правовых документов, предоставляющих такое право Центрам социального обеспечения военкоматов как органам, осуществляющим пенсионное обеспечение, не имеется.

Так, в донесении начальнику ЦОС военного комиссара г. Таганрога от 7 февраля 2007 года № П/590 указано, что 6 февраля 2007 года проведена сверка с инспекцией по налогам и сборам пенсионеров Минобороны России, получающих надбавку на иждивенцев и пенсию по случаю потери кормильца, на предмет регистрации этих лиц в качестве предпринимателей без образования юридических лиц. В донесении также указано, что в дальнейшем, ввиду конфиденциальности данной информации, по требованию инспекции ФНС России по г. Таганрогу, порядок получения такой информации будет тесно увязываться с требованиями приказа ФНС России от 21 октября 2004 года № САЭ-3-09/7. В соответствии с данным приказом сведения, содержащиеся в ЕГРЮЛ, предоставляются только органам государственной власти, органам местного самоуправления в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации (бесплатно), иным юридическим и физическим лицам - за плату.

Другим проблемным вопросом, связанным с выплатами пенсий военным пенсионерам, является своевременное прекращение пенсионных дел во избежание переплат пенсий.

Одной из причин таких переплат является то, что органы ЗАГС, основываясь на нормах действующего законодательства, не извещают военные комиссариаты о факте смерти, и родственники умерших пенсионеров продолжают получать пенсии по доверенности или посредством банковских карт, либо получают все накопившиеся на лицевом счете денежные средства по свидетельству о праве на наследство.

Так, в исследуемом периоде ЦСО Военного комиссариата Ростовской области допущено 2 случая переплат пенсий по указанной выше причине на общую сумму 217,1 тыс. рублей. Данная сумма в добровольном порядке постепенно возвращается государству. В г. Санкт-Петербурге по состоянию на 1 января 2007 года выявлено 84 случая незаконного получения пенсий после смерти пенсионеров Минобороны России на сумму 649 тыс. рублей.

Следующей причиной переплат пенсий военным пенсионерам является восстановление на военной службе бывших военнослужащих, которым была назначена пенсия.

В соответствии с действующим законодательством лицам, имеющим право на пенсионное обеспечение, пенсии назначаются и выплачиваются после увольнения их со службы, но не ранее дня, до которого им выплачено денежное довольствие при увольнении.

При назначении пенсии ЦСО в обязательном порядке истребуются надлежаще оформленные приказы об увольнении, об исключении из списков части, денежный аттестат, в которых указана дата увольнения и сроки обеспечения денежным довольствием.

Однако в связи с нарушениями, допускаемыми при увольнении военнослужащих, действия командиров частей обжалуются в судах общей юрисдикции. В результате чего суды отменяют приказы об исключении уволенных военнослужащих из списков части и обязывают командиров частей издать новые приказы о восстановлении их на военной службе, а также обеспечить денежным довольствием необоснованно уволенных военнослужащих

за соответствующий временной период без учета сумм уже выплаченной пенсии за этот период. В таких случаях возникает переплата средств за период со дня восстановления незаконно уволенного военнослужащего по день вторичного его увольнения.

В Ростовской области за период с 2002 по 2006 год по указанной выше причине было допущено 17 переплат на общую сумму 821,1 тыс. рублей. Через военные комиссариаты районов и городов Ростовской области Центром социального обеспечения были поданы иски в суды общей юрисдикции о возврате 15 пенсионерами излишне выплаченных им сумм. Два пенсионера Минобороны России в добровольном порядке постепенно возвращают государству сумму переплаты путем ежемесячного погашения 20 % от суммы переплаты. В ЦСО Военного комиссариата г. Санкт-Петербурга по состоянию на 1 января 2007 года было учтено 13 подобных переплат на общую сумму 288,3 тыс. рублей.

Следующий вид переплат пенсий связан с применением районных коэффициентов при исчислении пенсий. В соответствии со статьей 48 Закона № 4468-1 пенсионерам и членам их семей, проживающим в местностях, где к заработной плате рабочих и служащих устанавливаются районные коэффициенты, на период проживания их в этих местностях назначаемые пенсии, надбавки к этим пенсиям и повышения, кроме предусмотренных статьей 45 Закона, исчисляются с применением соответствующего районного коэффициента, установленного в данной местности для рабочих и служащих непроизводственных отраслей.

Однако некоторые пенсионеры при переезде в г. Санкт-Петербург снимаются с регистрационного учета из северных местностей и регистрируются в Санкт-Петербурге, продолжая состоять на пенсионном обеспечении в военных комиссариатах «северных» субъектов Российской Федерации и незаконно получая пенсии с районным коэффициентом. При назначении пенсии в Военном комиссариате г. Санкт-Петербурга место регистрации проверяется и выявляется переплата по прежнему месту получения пенсии, которая, тем не менее, ставится на учет и взыскивается Военным комиссариатом г. Санкт-Петербурга.

По состоянию на 1 января 2007 года на учете состояло 15 подобных переплат на общую сумму 166,9 тыс. рублей.

В ходе мероприятия также была проанализирована судебная практика по делам с участием ЦСО. Анализ показал, что наиболее значимые судебные решения выносились по проблеме, связанной с взысканием пенсионерами в судебном порядке недополученной пенсии за период с 1 января 1995 года по 28 февраля 1998 года в связи с увеличением на 25 % должностных окладов военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1994 года № 1349.

На момент проведения настоящего мероприятия только в Ростовской области с 2002 года вынесено 11590 решений судебных органов в пользу пенсионеров Минобороны России на сумму 1045279,2 тыс. рублей в связи с выплатой им в 1995-1998 годах окладов с увеличением.

По исполнительным листам судебных органов, предъявленным в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в органы Федерального казначейства по Ростовской области, Военный комиссариат Ростовской области производит оплату исполнительных документов судебных органов, а также судебные расходы по оплате услуг адвоката, уплату госпошлины, судебные издержки. Так, в 2005 году Военным комиссариатом Ростовской области госпошлина уплачена в сумме 1421,7 тыс. рублей, в 2006 году указанная сумма составила 3820,0 тыс. рублей, оплата услуг адвокатов - 300,0 тыс. рублей.

В связи с массовым поступлением в казначейство исполнительных документов судебных решений по исковым заявлениям пенсионеров Минобороны России о взыскании задолженности по пенсии в Военном комиссариате Ростовской области сложилась

проблемная ситуация в связи с приостановлением отделением по Ленинскому и Октябрьскому районам г. Ростова-на-Дону Управления Федерального казначейства по Ростовской области на основании статьи 242.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации операций по расходованию средств на лицевых счетах Военного комиссариата Ростовской области.

Согласно имеющейся информации по указанной выше причине в 2006 году операции по лицевому счету Военного комиссариата Ростовской области были приостановлены 10 и 11 апреля; 12 и 15 мая; 9, 13, 16, 19 июня; 3, 5, 12, 21, 25 июля; 1, 4, 11, 15, 17 августа; 1-17 октября; 6-15, 27 ноября, 8-12 и 15-27 декабря.

В 2007 году до момента проведения настоящего мероприятия лицевой счет Военного комиссариата Ростовской области функционировал лишь 14, 15 и 20 февраля; 6 марта; 23-25 апреля; 31 мая; 4-6 июля; 27-31 августа и 27-28 сентября.

Приостановление операций по лицевому счету Военного комиссариата Ростовской области не позволяет выплачивать денежное довольствие и заработную плату сотрудникам Военного комиссариата и военных представительств, а также осуществлять финансирование других задач и функций, возложенных на Военный комиссариат Ростовской области.

В период с 1996 по 2003 год в Ростовской области и г. Санкт-Петербурге функции по осуществлению пенсионного обеспечения военных пенсионеров системы МВД возлагались, соответственно, на пенсионный отдел финансово-экономического управления ГУВД Ростовской области и пенсионный отдел финансово-экономического управления тыла ГУВД г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

В 2003 году на базе вышеуказанных отделов были созданы центры пенсионного обслуживания при ГУВД Ростовской области и ГУВД г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области (далее - Центры), действующие на основании соответствующих положений о данных Центрах.

Штатная численность центров пенсионного обслуживания при ГУВД Ростовской области и ГУВД г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области в 2006 году составила, соответственно, 30 и 45 сотрудников.

Следует отметить, что штатная численность Центров не соответствует нормативу, установленному приказом МВД России от 9 декабря 1995 года № 469. Так, по состоянию на 1 октября 2007 года в Центре при ГУВД по Ростовской области на одного сотрудника приходится 628 дел, в Центре при ГУВД по г. Санкт-Петербургу на 1 сотрудника приходилось 688 дел, тогда как вышеназванным приказом определен норматив в 450 дел на 1 сотрудника.

Пенсионные органы системы МВД в субъекте Российской Федерации в отличие от аналогичных пенсионных органов Минобороны России имеют одноуровневую структуру, что не позволяет осуществлять оперативное взаимодействие указанных органов с пенсионерами на уровне муниципальных образований.

Основными задачами Центров являются своевременное назначение и перерасчет пенсий, организация ее выплаты пенсионерам и их семьям; назначение и выплата пособий и компенсаций; ведение персонального учета пенсионеров и их семей и пенсионных дел; контроль за полнотой и своевременностью выплаты пенсий, пособий и компенсаций учреждениями Сбербанка России и другие функции, связанные с осуществлением пенсионного обеспечения.

Документы для назначения пенсий лицам, уволенным со службы, а также членам семей умерших (погибших) военнослужащих и сотрудников оформляются кадровыми подразделениями по последнему месту службы.

Следует отметить, что в документах на назначение пенсии, поступающих из кадровых подразделений, в некоторых случаях содержатся справки из отделений ПФР о том,

что данный пенсионер не является получателем пенсии по линии ПФР, однако регулярные сверки баз данных с отделениями ПФР с целью выявления случаев получения гражданами нескольких пенсий не проводятся в связи с отсутствием механизма правового регулирования данного вопроса.

Согласно пункту 11 Инструкции об организации работы по пенсионному обеспечению в системе МВД России, утвержденной приказом МВД России от 27 мая 2005 года № 418, материалы о назначении пенсии должны представляться кадровыми подразделениями в пенсионные органы не позднее 10 дней со дня увольнения со службы.

Результаты проверок Центров, проведенных сотрудниками МВД России в 2005 и 2007 годах, показали, что требования данного пункта Инструкции не всегда выполняются и, в основном, по вине кадровых органов. В некоторых случаях нарушения сроков представления документов достигали нескольких лет.

Необходимо отметить, что согласно статье 53 Закона № 4468-1 выплата пенсии за прошедший период может быть осуществлена не более чем за 12 месяцев. Существенные нарушения установленных сроков представления необходимых документов приводят к нарушению законных прав граждан на получение пенсии.

В работе Центров также имели место случаи, когда родственники умерших пенсионеров продолжали получать их пенсии, что, как уже отмечалось выше, связано с отсутствием нормативно-закрепленного порядка взаимодействия пенсионных органов МВД России и органов ЗАГС. Центрами взаимодействие с органами ЗАГС осуществляется по конкретным запросам только в случаях, когда у Центра появляется информация о возможной смерти пенсионера. Центр направляет письмо в отдел ЗАГС по району с просьбой предоставить копию актовой записи о смерти пенсионера.

Аналогичным образом, то есть по конкретным запросам, Центрами осуществляется получение из налоговых органов информации о том, что гражданин не осуществляет индивидуальную трудовую деятельность и, соответственно, не получает доходов от нее. В большинстве случаев Центры требуют предоставить справку из налоговых органов от самих пенсионеров.

Правильность выплаты пенсий, пособий и компенсаций контролируется Центрами при проверке извещений к оплаченным разрешениям на выплату пенсий и поручениям на единовременную выплату не позднее одного месяца после получения их из учреждения Сбербанка России. В случае обнаружения ошибок в выплате пенсий по вине учреждения Сбербанка России ему в месячный срок направляется соответствующее сообщение.

Основными причинами переплат и незаконно полученных сумм пенсий, кроме несвоевременного получения Центрами информации о смерти пенсионера, являются:

- несвоевременное получение Центрами сведений о поступлении пенсионеров на военную или правоохранительную службу;
- несвоевременное получение Центрами информации о дате отчисления из учебного заведения детей, получающих пенсию по случаю потери кормильца и по инвалидности. Данная проблема также обусловлена отсутствием нормативно-закрепленной обязанности граждан по уведомлению пенсионных органов МВД России о факте отчисления указанных лиц;
- выплата пенсии с учетом районного коэффициента при переезде пенсионеров на новое место жительства.

Учет пенсионеров ведется в виде карточек персонального учета. В Центрах также ведется учет пенсионеров с использованием компьютерной техники. Несмотря на то, что базы данных пенсионеров имеют одинаковую структуру, порядок их ведения, а также соответствующее программное обеспечение в Ростовской области и г. Санкт-Петербурге различны. В Центре при ГУВД Ростовской области компьютерная программа

«PENSIONSOL» была разработана в 2004 году сотрудником Центра, в Санкт-Петербургском Центре учет пенсионеров ведется с помощью компьютерной программы «Пенсия».

Кроме осуществления пенсионного обеспечения, Центры в соответствии со своими функциями производят другие выплаты, основными среди которых являются: ежегодная компенсация к отдыху, компенсация оплаты проезда в санатории и центры временной реабилитации и восстановительной медицины МВД России, пособие на погребение военных пенсионеров, единовременное пособие за умершего супруга, оплата ритуальных услуг, а также изготовления и установки надгробных памятников, дополнительное ежемесячное материальное обеспечение ветеранам Великой Отечественной войны и инвалидам вследствие военной травмы, ежемесячная денежная компенсация в возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с радиационным воздействием вследствие катастрофы на ЧАЭС, ежемесячная денежная компенсация на приобретение продовольственных товаров, ежегодная материальная помощь на оздоровление и ежегодная компенсация за вред здоровью.

Также Центрами в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 года № 176 осуществляется ежемесячная доплата к пенсиям, назначенным в соответствии с Законом № 4468-1, в размере 240 рублей.

Кроме того, в соответствии с пунктами 39-41 Инструкции Центрами производится целевое (адресное) распределение денежных средств, выделяемых на оказание материальной помощи пенсионерам, путем приема заявлений на оказание материальной помощи от пенсионеров, изучения материалов пенсионных дел, а при необходимости и условий жизни пенсионеров, обратившихся за оказанием материальной помощи.

Инструкция предусматривает возможность оказания материальной помощи без обращения пенсионеров в пенсионные органы, на основании материалов соответствующих пенсионных дел по разрешению руководства.

Материальная помощь оказывалась преимущественно инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, инвалидам и участникам ликвидации аварии на ЧАЭС, инвалидам, малообеспеченным пенсионерам, семьям погибших сотрудников.

Выводы

1. В результате проведенного анализа выявлены следующие основные тенденции, характеризующие уровень и динамику пенсионного обеспечения военных пенсионеров и приравненных к ним лиц в 2002-2006 годах.

1.1. Общая численность военных пенсионеров и приравненных к ним лиц на протяжении анализируемого периода постоянно росла.

В 2002 году общее количество пенсионеров составляло 1780116 человек, а в 2006 году - 1915076 человек, или на 7,6 % больше.

Наибольшую долю в общей численности военных пенсионеров (около 60 %) составляют пенсионеры Минобороны России.

Из общего количества пенсионеров основную часть (около 80 %) составляют получатели пенсий за выслугу лет, и их удельный вес постоянно растет.

1.2. Общие объемы средств, затраченных на выплату пенсий военным пенсионерам, в рассматриваемом периоде существенно выросли.

Так, если в 2002 году на указанные цели было израсходовано 53487,1 млн. рублей, то в 2006 году - 12580,3 млн. рублей, или почти в 2,3 раза больше.

1.3. В ходе мероприятия выявлен ряд негативных тенденций, характеризующих уровень пенсионного обеспечения военных пенсионеров и свидетельствующих об относительном ухудшении их материального положения:

- начиная с 2002 года, соотношение средних размеров военных пенсий и среднемесячной номинальной начисленной заработной платы по стране во всех рассматриваемых ведомствах, кроме Генпрокуратуры России, имеет тенденцию к снижению;

- покупательная способность средней зарплаты постоянно (кроме 2006 года) росла достаточно высокими темпами, а покупательная способность военных пенсий с 2003 года снижалась;

- начиная с 2003 года, темпы роста пенсий военных пенсионеров отстают от темпов роста пенсий гражданских пенсионеров;

- постоянно уменьшается доля пенсионнообразующих компонентов в полном денежном довольствии основных категорий военнослужащих, и, соответственно, снижается соотношение средних размеров всех видов военных пенсий с величиной полного денежного довольствия военнослужащих.

1.4. Средние размеры пенсий в анализируемом периоде значительно выросли. Наибольших темпов роста достигли пенсии, выплачиваемые Генпрокуратурой России, которые выросли с 2002 года в 3,2 раза. Пенсии, выплачиваемые Минобороны России, увеличились почти в 2,4 раза, ФТС России, - в 2,3 раза, МВД России, - в 2,1 раза.

Размеры пенсий, выплачиваемые большинством силовых министерств и ведомств, как средние, так и по видам, к 2006 году составляли 4500-5000 рублей, в то время как пенсии бывших сотрудников органов прокуратуры более чем в 3 раза выше. Это связано с иной структурой денежного содержания работников прокуратуры, оклады которых определяются в процентном отношении от оклада первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации и составляют более значимую часть в объеме денежного содержания по сравнению с иными силовыми ведомствами.

При этом данная пропорция сохранялась на протяжении всего рассматриваемого периода, и разрыв между размерами пенсий даже увеличивался.

Таким образом, несмотря на то, что условия службы военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, важность выполняемых ими задач по обеспечению обороноспособности и безопасности государства и охране правопорядка в стране в период прохождения службы практически одинаковы, размеры их пенсий значительно отличаются.

1.5. Средние размеры пенсий во всех министерствах и ведомствах в течение рассматриваемого периода существенно превышали величину прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации.

Темпы роста средних размеров военных пенсий также опережали темпы роста прожиточного минимума пенсионеров.

В то же время к 2006 году средние размеры пенсий по случаю потери кормильца в Минобороны России, МВД России и ФСИН России не достигли величины прожиточного минимума.

Учитывая позицию Конституционного Суда Российской Федерации об обязанности государства обеспечить размер пенсии не ниже прожиточного минимума, следует отметить, что, в основном, в отношении пенсионеров, получающих пенсии по случаю потери кормильца, в Минобороны России, МВД России и ФСИН России данная обязанность не выполняется.

Численность получателей пенсии по случаю потери кормильца в 2006 году составляла около 250 тыс. человек.

1.6. В большинстве субъектов Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, устанавливающие дополнительные меры социальной поддержки военных пенсионеров, предоставляемые за счет региональных бюджетов, которые в некоторых случаях приобретают существенное социальное значение.

Так, в г. Санкт-Петербурге установлена ежемесячная доплата к пенсии по случаю потери кормильца членам семьи лиц, умерших (погибших) вследствие ранения, контузии,

увечья или заболевания, полученных при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), в результате чего в 2007 году размер этой пенсии с учетом доплаты будет превышать величину прожиточного минимума пенсионера в регионе.

2. Проведенный анализ выявил наличие ряда проблем, связанных с правовым регулированием пенсионного обеспечения и социального обслуживания военных пенсионеров.

Объемность и разноуровневый характер действующего законодательства, его несогласованность приводит, с одной стороны, к усложнению практического применения правовых норм органами пенсионного обеспечения, и, с другой стороны, к прямым нарушениям прав отдельных категорий пенсионеров, обусловленных несовершенством и противоречивостью нормативно-правовой базы.

В результате все большую роль в разрешении некоторых правовых проблем в данной области приобретают решения судов, которые при отсутствии должной и своевременной корректировки законодательства становятся прецедентными. При этом сама судебная практика неоднозначна - нередко суды по одному и тому же вопросу выносят различные решения.

Анализ показывает, что еще одной немаловажной причиной наличия большого числа противоречий в военно-пенсионном законодательстве и значительной роли судебных решений является отсутствие координирующего органа власти на федеральном уровне, в полномочия которого входили бы мониторинг правоприменительной практики, разработка и инициирование внесения своевременных изменений в законодательство.

В настоящее время наиболее существенными необходимо признать две проблемы, непосредственно касающиеся практики реализации и толкования военно-пенсионного законодательства.

Учет стоимости продовольственного пайка при исчислении пенсий

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июня 2006 года было установлено, что положения статей 43 и 49 Закона 4468-1 предполагают обязанность органов государственной власти определить стоимость продовольственного пайка в нормативном правовом акте, что сделано не было, и для целей пенсионного обеспечения учитывается денежная компенсация взамен продовольственного пайка, устанавливаемая федеральными законами о федеральных бюджетах и постановлениями Правительства Российской Федерации, ее размер (20 рублей) не менялся с 2000 года, ничем не обоснован, расчет данной суммы отсутствует, механизм индексации в отличие от других составных частей денежного довольствия и, несмотря на прямые установления статьи 49 Закона № 4468-1 о случаях индексации, не предусмотрен.

1 декабря 2007 года вступил в силу Федеральный закон № 311-ФЗ, которым понятия «месячная стоимость продовольственного пайка» и «ежемесячная денежная продовольственная компенсация» исключены из Закона № 4468-1, что, однако, не устраняет наличие данной проблемы для целей пенсионного обеспечения граждан, вышедших на пенсию до вступления в силу данного Федерального закона.

Перерасчет пенсий в связи с увеличением с 1 января 2000 года стоимости денежной компенсации взамен продовольственного пайка до 20 рублей

Несмотря на увеличение стоимости денежной компенсации с 1 января 2000 года, пенсии с учетом этого увеличения были перерасчитаны только с 1 декабря 2000 года (одновременно с увеличением должностных окладов).

Вышеназванная проблема судами в настоящее время практически во всех регионах страны решается в пользу пенсионеров, однако необходимые изменения в нормативные правовые акты не внесены, что приводит к многочисленным обращениям граждан в суды и росту судебных издержек пенсионных органов.

3. В ходе проведения мероприятия также выявлены иные проблемы правового характера, которые можно разделить на 2 категории:

1. Законодательные ограничения, нарушающие принцип социальной справедливости в отношении отдельных категорий пенсионеров:

- отсутствие в законодательстве прав на получение двух пенсий гражданами, награжденными знаком «Житель блокадного Ленинграда» (за выслугу лет и по инвалидности) и получающими пенсию в соответствии с Законом № 4468-1, хотя пенсионерам, получающим трудовую пенсию по старости, такое право предоставлено;

- отсутствие правового механизма, который позволил бы учесть в размере восстановленной пенсии военных пенсионеров выслугу лет на втором и последующих местах службы.

2. Нормативная неурегулированность вопросов организации взаимодействия пенсионных органов с органами государственной власти и иными организациями, заключающаяся в отсутствии:

- пенсионных органов министерств и ведомств в перечне организаций, которым орган записи актов гражданского состояния сообщает сведения о государственной регистрации смерти (статья 12 Федерального закона от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»);

- нормы, закрепляющей право пенсионных органов на доступ к информации, составляющей налоговую тайну;

- нормативно-определенного механизма взаимоотношений пенсионных органов силовых министерств и ведомств и Пенсионного фонда Российской Федерации;

- обязанности военных пенсионеров сообщать в пенсионные органы обо всех обстоятельствах, влияющих на условия его пенсионного обеспечения, например, о поступлении на военную или правоохранительную службу, об отчислении из учебного заведения детей, получающих пенсию по случаю потери кормильца.

Это приводит к возникновению переплат пенсий, получению родственниками умерших пенсионеров пенсии по доверенности, получению нескольких пенсий и т. д.

4. Кроме вышеназванных проблем правового регулирования, в ходе мероприятия были выявлены и некоторые другие вопросы, требующие законодательного решения:

- в результате произошедших в рамках проведения пенсионной реформы изменений пенсионного законодательства бывшие военнослужащие, прослужившие на военной или правоохранительной службе менее 20 лет, то есть уволенные со службы без права на пенсию в соответствии с Законом № 4468-1, окажутся при выходе на трудовую пенсию по старости в худшем положении, чем гражданские пенсионеры, так как размер пенсионного капитала бывшего военнослужащего будет значительно ниже вследствие неуплаты за них страховых взносов на обязательное пенсионное страхование за период службы;

- Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 года № 176 военным пенсионерам была установлена ежемесячная доплата к пенсии в размере 240 рублей, выплата которой в тот момент была обусловлена необходимостью синхронного увеличения пенсий в связи с повышением размера базовой части трудовой пенсии.

Статус этой доплаты не определен, в состав пенсии она не входит и теряет свои социальные функции, так как с момента ее введения она не индексировалась в связи с отсутствием механизма такой индексации.

5. Проведенный анализ организации деятельности Минобороны России, МВД России, ФСБ России, ФСИН России, ФСКН России, ФТС России и Генпрокуратуры России по осуществлению пенсионного обеспечения военных пенсионеров выявил отсутствие единообразия в системе построения пенсионных органов и нормативном регулировании этих вопросов.

В Минобороны России система пенсионных органов доходит до районного (городского) звена, тогда как в МВД России Центры пенсионного обслуживания существуют только на уровне субъектов Российской Федерации.

Нормативное регулирование внутренней организации деятельности различных пенсионных органов также существенно отличается. Так, если в МВД России, ФСИН России, ФСБ России и ФТС России изданы подробные ведомственные нормативные правовые документы, регламентирующие порядок осуществления данной работы, которые официально опубликованы и доступны для пенсионеров, то в Минобороны России данные вопросы регулируются Методическими рекомендациями, не носящими нормативного характера, а в ФСКН России подобный документ вообще отсутствует.

6. В ходе мероприятия были также установлены и другие проблемы организационного и правового характера, снижающие эффективность деятельности пенсионных органов.

6.1. В Минобороны России и МВД России нормативными документами не установлен порядок ведения электронных баз данных пенсионеров, их использования и механизмов изменений, дополнений и уточнений.

Указанные базы как программный продукт и объект интеллектуальной собственности на балансе вышеназванных министерств не отражены.

Централизованная база данных по всей системе пенсионных органов МВД России отсутствует.

6.2. В соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 30 ноября 2004 года № 294 основанием для назначения (продления) выплаты ЕДВ инвалидам является выписка из акта освидетельствования в федеральном учреждении медико-социальной экспертизы.

Такая выписка выдается в единственном экземпляре и должна находиться в органе, осуществляющем пенсионное обеспечение. Однако выплату пенсий военным пенсионерам осуществляют пенсионные органы силовых министерств и ведомств, а выплату ЕДВ этой категории пенсионеров - органы ПФР.

Предложения

На основании изложенного Счетная палата Российской Федерации в целях улучшения социального положения военных пенсионеров и повышения эффективности деятельности пенсионных органов, осуществляющих их пенсионное обеспечение, полагает целесообразным принять меры по:

- устранению практики повышения денежного довольствия военнослужащих путем установления различных надбавок, не учитываемых при исчислении пенсий;
- унификации порядка формирования базы для исчисления пенсий (структуры денежного довольствия) с целью устранения дисбаланса между уровнем пенсионного обеспечения военных пенсионеров различных министерств и ведомств;
- возложению на один федеральный орган исполнительной власти обязанности по координации работы в части совершенствования военно-пенсионного законодательства и наделению его полномочиями в части осуществления мониторинга правоприменительной практики, разработки и инициирования внесения своевременных поправок в нормативные правовые акты;
- ускорению внесения изменений в законодательство, предоставляющих право на получение двух пенсий гражданам, награжденным знаком «Житель блокадного Ленинграда» (за выслугу лет и по инвалидности) и получающим пенсию в соответствии с Законом № 4468-1;
- внесению дополнений в нормативные правовые акты, которые позволили бы учесть в суммах пенсий увеличение стоимости денежной компенсации взамен продовольственного пайка до 20 рублей за период с 1 января по 1 декабря 2000 года;

- нормативному урегулированию вопросов организации взаимодействия пенсионных органов с органами государственной власти и иными организациями в части:

внесения пенсионных органов министерств и ведомств в перечень организаций, которым орган записи актов гражданского состояния обязан сообщать сведения о государственной регистрации смерти (статья 12 Федерального закона от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»);

разработки правовых норм, закрепляющих право пенсионных органов на доступ к информации, составляющей налоговую тайну, необходимой для осуществления возложенных на них функций;

нормативного определения механизма взаимоотношений пенсионных органов силовых министерств и ведомств и ПФР с целью устранения возможности получения гражданином нескольких пенсий;

- установлению обязанности военных пенсионеров сообщать в пенсионные органы обо всех обстоятельствах, влияющих на условия их пенсионного обеспечения;

- разработке правового механизма, который позволил бы учесть в размере восстановленной пенсии военных пенсионеров выслуги лет на втором и последующих местах службы;

- определению статуса и механизма индексации ежемесячной доплаты к пенсии, установленной Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 года № 176;

- разработке механизма уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование за бывших военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, не имеющих права на получение пенсии по Закону № 4468-1, за периоды военной и приравненной к ней службы;

- корректировке требования приказа Минздравсоцразвития России от 30 ноября 2004 года № 294 о предоставлении в органы ПФР для назначения (продления) выплаты ЕДВ военным пенсионерам-инвалидам оригиналов выписок из акта освидетельствования в федеральном учреждении медико-социальной экспертизы, имея в виду ее выдачу в единственном экземпляре и необходимость представления оригинала в орган, осуществляющий пенсионное обеспечение;

- обеспечению единообразия в системе построения пенсионных органов и нормативном регулировании внутренней организации их деятельности, имея в виду необходимость максимального учета прав пенсионеров, в том числе права на получения исчерпывающей информации о порядке их пенсионного обеспечения, применяемом в каждом министерстве и ведомстве;

- созданию единых электронных баз данных учета военных пенсионеров в каждом министерстве и ведомстве, закреплению прав интеллектуальной собственности на указанные базы, определению порядка их ведения, использования, внесения изменений и дополнений, определению их стоимости и отражению ее на балансе соответствующих юридических лиц.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ