

# СОДЕРЖАНИЕ

## Колонка редакции

Сто номеров - вместе!

РОССИЙСКАЯ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
БИБЛИОТЕКА

2

## Правовая страница командира

*А.Н. Борисевич.* О некоторых проблемах заключения нового контракта о прохождении военной службы 3

*З.Х. Акчурин.* О порядке предоставления отпусков адъюнктам и докторантам высших военно-учебных заведений 5

## Социальная защита военнослужащих

*А.С. Сливков, А.И. Землин.* Некоторые аспекты эффективности государственной политики в области материального обеспечения военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, связанные с учетом стоимости продовольственного пайка при установлении размеров его денежной компенсации, а также при исчислении размеров пенсии гражданам, уволенным с военной службы 7

*В.И. Гудис.* Статус ветерана военной службы: проблемы и пути решения 24

*В.Л. Климаков.* О бедных военных замолвите слово 27

*А.Г. Тищенко.* Органы социальной защиты от населения (о выплате ежемесячного пособия на ребенка и не только) 34

*А.И. Тюрин.* Стимулирует ли государство процесс получения высшего военного профессионального образования? 40

*В.В. Козлов.* Право на труд - право на жизнь (некоторые перспективные аспекты развития российского законодательства в области регулирования трудовой деятельности военнослужащих) 42

## Жилищное право

*В.В. Тараненко.* Правовое регулирование и правовые последствия заключения военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, жилищных договоров 44

*В.К. Белов.* "Сниму квартиру, оплату не гарантирую..." (о новых условиях получения денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения) 46

*В.В. Гореликов.* Идите, граждане, служить - будете в квартирах жить (об обязанности предоставления военнослужащим служебных жилых помещений в виде отдельной квартиры) 50

*А.В. Кудашкин.* Что гарантирует новый типовой договор социального найма? 52

## Дела судебные

*В.М. Корякин.* Исполнение судебного решения как стадия процесса восстановления нарушенного права военнослужащего 59

Судебные решения и некоторые определения, вынесенные Верховным Судом Российской Федерации в апреле-мае 2005 г. 66

## Точка зрения

*С.В. Терешкович.* О правовом понятии "военная организация" 75

## Правовая консультация

### Вопрос - ответ

Денежное довольствие и иные выплаты. Заработная плата. Пенсионное обеспечение 78

Жилищные права 79

### Во вкладках:

Новое военное законодательство

Военно-уголовное право

Финансово-экономическая работа в военных организациях

Электронные версии статей, опубликованных в журнале

"Право в Вооруженных Силах" в период с 1997 по 2004 годы, находятся на компакт-диске "Военное право. Выпуск 4. 2005 г."

Научно-практический журнал  
«Право в Вооруженных Силах –  
Военно-правовое обозрение»  
№ 10 (100) октябрь 2005 г.

Издается с июля 1997 г.

Главный редактор  
С.С. Харитонов

Зам. главного редактора  
А.В. Кудашкин, К.В. Фатеев

Редакторы:  
А.Н. Болонин, А.Л. Горбачев

Редакционная коллегия:  
В.К. Белов, А.Н. Борисевич,  
П.И. Гаврюшенко, В.Б. Догляд,  
Л.Л. Климаков, С.В. Корнишин,  
И.В. Крейс, И.П. Машин,  
А.В. Михайлов, В.А. Мурзин,  
В.В. Тараненко, А.Г. Тищенко,  
С.В. Терешкович, А.И. Тюрин,  
В.Е. Фуртушин

Научный консультант и  
ответственный редактор номера  
С.В. Терешкович

Компьютерная верстка  
А.Б. Зулькарнаев,  
А.И. Тюрин, М.Н. Воеводина

Издание зарегистрировано  
Министерством РФ по делам  
печати, телерадиовещания и  
средств массовых коммуникаций.  
Свидетельство о регистрации  
ПИ № 77-1576 от 30 января 2000 г.

Учредитель и издатель:  
Общественное движение  
«За права военнослужащих»

Адрес редакции:  
117342, г. Москва,  
ул. Бултерова, д. 40  
тел.: (095) 334-98-04;  
тел./факс: (095) 334-92-65

Прием корреспонденции по адресу:  
111033, г. Москва, Ж-33,  
а/я 244, Харитонову С.С.

Подписной индекс по каталогу  
«Роспечать» - 72527

Отпечатано в ООО  
«Красногорская типография»  
Подписано в печать 25.09.2005  
Заказ № 2671  
Усл. печ. л. 8,0  
Тираж 5400 экз.

Выходит ежемесячно, распро-  
страняется только по подписке  
© «Право в Вооруженных Силах –  
Военно-правовое обозрение»

Материалы, опубликованные в  
журнале, могут быть использованы в  
других изданиях только с разрешения  
редакции. Редакция консультаций по  
телефону не дает, переписку  
с читателями не ведет.

## **О некоторых проблемах заключения нового контракта о прохождении военной службы**

*А.Н. Борисевич, офицер юридической службы Вооруженных Сил Российской Федерации, подполковник юстиции*

В настоящей статье автор на примере одного из судебных дел рассмотрит вопрос, связанный с заключением военнотружущими нового контракта о прохождении военной службы.

Так, военнотружущий К., проходящий военную службу в одной из воинских частей, изъявил желание заключить новый контракт о прохождении военной службы и подал за 7 дней до окончания действующего контракта соответствующий рапорт, однако ему в заключении нового контракта было отказано со стороны командования части.

Отказ был мотивирован тем, что рапорт военнотружущий подал уже после издания приказа о его увольнении с военной службы. После подачи рапорта состоялось заседание аттестационной комиссии части, заключением которой К. также было отказано в рекомендации подписать с ним новый контракт. Далее приказом командира воинской части К. был исключен из списков личного состава части.

Не согласившись с такими действиями командования, указанный военнотружущий вынужден был обратиться с заявлением в гарнизонный военный суд, который своим решением удовлетворил заявленные требования в полном объеме.

Решением суда соответствующие приказы командиров воинских частей об увольнении К. с военной службы и исключении его из списков личного состава части, а также заключение аттестационной комиссии части были признаны незаконными и недействующими с момента их издания, заявитель был восстановлен на военной службе в прежней должности с обеспечением всеми положенными видами довольствия со времени исключения его из списков личного состава части.

Полагается, что такое решение суда является законным и обоснованным, исходя из следующего.

В соответствии с подп. «б» п. 1 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. 53-ФЗ, военнотружущий подлежит увольнению с военной службы по истечении срока контракта.

К примеру, как было установлено в судебном заседании, срок контракта у военнотружущего истек 17 июня 2005 г.

Пункт 6 Инструкции по организации прохождения военной службы офицерами и прапорщиками (мичманами) в Вооруженных Силах Российской Федерации (далее – Инструкция), утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2002 г. № 350, определяет, что для заключения нового контракта военнотружущий, у которого заканчивается срок действующего контракта, подает по команде рапорт должностному лицу, которое вправе заключить с ним новый контракт, до окончания срока предыдущего контракта. Военнотружущим рекомендуется подавать такие рапорта не позднее чем за четыре месяца до истечения срока текущего контракта.

Таким образом, в данном случае военнотружущему К. рекомендовалось рапорт подавать не позднее 17 февраля текущего года. Исходя из буквального смысла положений Инструкции, такая рекомендация на подачу рапорта в указанный срок является исключительно правом военнотружущего, но никак не его обязанностью.

В данном случае у военнотружущего была свобода усмотрения в своих действиях и рапорт для заключения нового контракта он мог в указанный срок не подавать.

Однако из п. 8 ст. 9 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 (с последующими изменениями), следует, что командир (начальник), который вправе заключать контракт с военнотружущим, принимает решение о заключении нового контракта или об отказе в его заключении не позднее чем за три месяца до истечения срока действующего контракта. Согласно п. 11 той же статьи военнотружущий, проходящий военную службу по контракту, не изъявивший желания заключить новый контракт до истечения срока действующего контракта, представляется к увольнению с военной службы.

Данная норма носит уже императивный характер и подлежит безусловному исполнению: если рапорт военнотружущим не был подан до истечения срока действующего контракта (в данном случае это было 17 июня 2005 г.), такой военнотружущий обязательно подлежал увольнению с военной службы.

По смыслу п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнотружущих» от 27 мая 1998 г. 76-ФЗ и п. 10 ст. 9 вышеуказанного Положения о порядке прохождения военной службы, военнотружущему не достигшему предельного возраста пребывания на военной службе, не может быть отказано в заключении нового контракта, за исключением случаев, когда он подлежит досрочному увольнению с военной службы по основаниям, установленным Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», а также при наличии оснований, указанных в п. 3 ст. 4 названного Положения.

Так, военнотружущий, проходящий военную службу по контракту, может быть досрочно уволен с военной службы:

- в связи с организационно-штатными мероприятиями;
- в связи с переходом на службу в органы внутренних дел, Государственную противопожарную службу Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждения и органы уголовно-исполнительной системы, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ или таможенные органы Российской Федерации;
- в связи с невыполнением им условий контракта;
- в связи с отказом в допуске к государственной тайне или лишением указанного допуска;
- в связи с вступлением в законную силу приговора суда о назначении военнотружущему наказания в виде лишения свободы условно, а также в связи с вступлением в законную силу приговора суда о лишении военнотружущего права занимать воинские должности в течение определенного срока;
- как не выдержавший испытание.

– а также по основаниям, предусмотренным подп. «в» – «з» п. 1 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

Контракт не может быть заключен с военнослужащим, в отношении которого вынесен обвинительный приговор и которому назначено наказание, в отношении которого ведется дознание либо предварительное следствие или уголовное дело в отношении которого передано в суд, имеющим неснятую или непогашенную судимость за совершение преступления, а также отбывавшим наказание в виде лишения свободы.

Как видно, перечень оснований для отказа в заключении контракта является исчерпывающим и не может расширительно толковаться.

В судебном заседании оснований, предусмотренных Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» и п. 3 ст. 4 Положения о порядке прохождения военной службы, могущих послужить основанием для отказа К. в заключении нового контракта, установлено не было.

Таким образом, при издании приказов об увольнении заявителя с военной службы и исключении его из списков личного состава части, командованием были неправильно истолкованы требования п. 11 ст. 9 вышеуказанного Положения об определении времени принятия окончательного решения об отказе военнослужащему в заключении нового контракта.

Буквальное же толкование указанного пункта говорит о том, что военнослужащий представляется к увольнению с военной службы в случае его нежелания заключать новый контракт только после окончания срока действия ранее заключенного контракта.

Следовательно, военнослужащий, не достигший предельного возраста пребывания на военной службе, имеет право, при соблюдении прочих условий, установленных п. 10 ст. 9 вышеуказанного Положения, на заключение нового контракта о прохождении военной службы даже при подаче рапорта за неделю до окончания срока действия старого контракта и наличии приказа о его увольнении с военной службы.

В связи с вышеизложенным вывод аттестационной комиссии о нецелесообразности заключения с военнослужащим К. нового контракта носил формальный характер и не был основан на нормах действующего законодательства.

Требования п. 8 ст. 9 Положения о порядке прохождения военной службе определяют исключительно срок принятия командиром (начальником) решения о заключении контракта с военнослужащим, именно на тот момент желающим заключить контракт, и не могут ущемлять права военнослужащего на заключение нового контракта после определенного данным пунктом трехмесячного срока до окончания старого контракта.

Кроме того, п. 9 указанной статьи не определено, за какое время до окончания старого контракта военнослужащий должен подать рапорт с просьбой о заключении нового контракта. Как было сказано выше, четырехмесячный срок подачи рапорта на заключение нового контракта носит рекомендательный характер и не обязателен для применения.

В то же время, в ст. 3 вышеуказанного Положения определено, что срок военной службы истекает для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в соответствующие месяц и число последнего года срока контракта либо в соответствующее число последнего месяца срока контракта, если контракт был заключен на срок до одного года.

Днем окончания военной службы считается день исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части в связи с увольнением с военной службы, гибелью (смертью), признанием безвестно отсутствующим или объявлением умершим.

Военнослужащий должен быть исключен из списков личного состава воинской части в день истечения срока его военной службы (уволенный досрочно – не позднее окончания срока военной службы), кроме случаев, установленных Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» и вышеуказанным Положением.

День исключения из списков личного состава воинской части является для военнослужащего днем окончания (последним днем) военной службы.

Таким образом, существует неопределенность в правовом регулировании указанных правоотношений.

С одной стороны, военнослужащий может «тянуть» с написанием рапорта о заключении нового контракта буквально до последнего дня действующего контракта. Соответственно кадровые органы и командиры (начальники) не могут издать и подписать приказ об увольнении военнослужащего. В п. 11 ст. 9 указанного выше Положения определено, что военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, не изъявивший желания заключить новый контракт до истечения срока действующего контракта, представляется к увольнению с военной службы, т. е. только с этого момента должны начинаться все мероприятия, связанные с увольнением военнослужащего с военной службы.

С другой стороны, в день окончания срока предыдущего контракта военнослужащий должен быть исключен из списков личного состава части, а до этого соответственно уволен, что зачастую невозможно из-за отсутствия какого-либо волеизъявления военнослужащего.

Более того, в соответствии с п. 24 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы военнослужащий, уволенный с военной службы, должен быть исключен из списков личного состава воинской части в день истечения срока его военной службы (уволенный досрочно – не позднее дня истечения срока его военной службы) и не позднее чем через месяц со дня поступления в воинскую часть выписки из приказа об увольнении военнослужащего с военной службы, за исключением случаев, предусмотренных п. 11 ст. 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и указанным Положением.

Таким образом, между изданием приказа об увольнении и приказа об исключении из списков личного состава части может быть значительный временной интервал, что предполагает издание приказа об увольнении заблаговременно, чтобы у военнослужащего оставалось время для полного расчета по всем видам довольствия и своевременного исключения из списков личного состава части.

Указанную неопределенность можно устранить, если в Инструкции указать четкий срок, к которому военнослужащий должен принять решение о заключении нового контракта либо о нежелании далее проходить военную службу.

После того как военнослужащий выразил свое нежелание заключать новый контракт, издается приказ об увольнении его с военной службы, выписка из которого поступает в часть с учетом сроков, указанных в ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы. Если до окончания срока действующего контракта военнослужащий не изменит своего решения, издается приказ об исключении его из списков личного состава части в последний день действия контракта; если изменит, то военнослужащий подписывает новый контракт, а приказ об увольнении должен быть отменен как нереализованный.

## **О порядке предоставления отпусков адъюнктам и докторантам высших военно-учебных заведений**

*З.Х. Акчурин, преподаватель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, кандидат юридических наук, капитан юстиции*

С учетом особого правового положения лиц, обучающихся в высших военно-учебных заведениях, обусловленного определенной спецификой военной службы, следует уделить внимание вопросам, связанным со статусом адъюнктов и докторантов военно-учебных заведений.

В частности, в настоящей статье речь пойдет об отпусках, которые должны предоставляться адъюнктам и докторантам высших военно-учебных заведений, обучающимся по очной форме обучения.

Дело в том, что в ряде случаев на практике возникают споры в отношении того, какие именно отпуска должны предоставляться данной категории военнослужащих.

Нередко указанным военнослужащим предоставляются отпуска в общем порядке, т. е. основной отпуск с учетом времени проезда к месту проведения отпуска и обратно, что, по мнению автора, является неверным и не соответствует положениям действующего законодательства Российской Федерации.

Вместе с тем, с точки зрения автора, следует провести определенный правовой анализ в целях выяснения действительного, а главное законного состояния дел по указанной проблеме.

Так, в соответствии с п. 15 Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 15 июня 1999 г. № 310, обеспечение докторантов и адъюнктов всеми видами довольствия, а также предоставление им социальных гарантий и льгот осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, приказами и директивами Министра обороны Российской Федерации.

К действующему законодательству Российской Федерации, регулиющему вопросы социального обеспечения военнослужащих, относится и Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 28 мая 1998 года № 76-ФЗ, в п. 7 ст. 11 которого указано, что предоставление отпусков лицам, обучающимся в военно-учебных заведениях, осуществляется в соответствии с Положением о порядке прохождения военной службы.

Согласно ст. 28 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 (с последующими изменениями) военнослужащим, обучающимся в военно-учебных заведениях, предоставляются каникулярные отпуска, являющиеся одним из видов отпусков, предоставляемых военнослужащим.

Статья 30 Положения о порядке прохождения военной службы конкретизирует вышеприведенные положения, а именно в ней указывается, что каникулярные отпуска предоставляются военнослужащим, обучающимся в военно-учебных заведениях по очной форме обучения (кроме школ техников), во время перерывов в учебных занятиях на следующие сроки: а) зимний каникулярный отпуск – 15 суток; б) летний каникулярный отпуск – 30 суток. Летний каникулярный отпуск является основным, а зимний – дополнительным.

Кроме того, согласно п. 85 Руководства по организации работы высшего военно-учебного заведения Министерства обороны Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 12 марта 2003 г. № 801, адъюнкты очной адъюнктуры и докторанты относятся к переменному составу высшего военно-учебного заведения.

Таким образом, в соответствии с вышеуказанными положениями действующего законодательства Российской Федерации, с учетом того, что адъюнкты и докторанты военно-учебных заведений относятся к переменному составу и являются лицами, обучающимися в указанных учебных заведениях, на них распространяются правовые нормы, регулирующие правовое положение указанной категории военнослужащих, в том числе и по вопросам предоставления отпусков. В связи с этим данной категории военнослужащих должны предоставляться каникулярные отпуска без учета времени проезда к месту проведения отпуска и обратно – летний, общей продолжительностью 30 суток, в качестве основного, и зимний, общей продолжительностью 15 суток, в качестве дополнительного.

**Некоторые аспекты эффективности государственной политики в области материального обеспечения военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, связанные с учетом стоимости продовольственного пайка при установлении размеров его денежной компенсации, а также при исчислении размеров пенсии гражданам, уволенным с военной службы (начало)**

*А.С. Сливков, преподаватель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, кандидат юридических наук, капитан юстиции; А.И. Землин, начальник кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции*

В редакцию журнала «Право в Вооруженных Силах» поступают многочисленные обращения граждан, уволенных с военной службы и имеющих право на пенсию за выслугу лет, по поводу проблем определения месячной стоимости продовольственного пайка при исчислении пенсий за выслугу лет гражданам, уволенным с военной службы. В связи с тем, что на поставленные в обращениях вопросы дать лаконичный и однозначный ответ не представляется возможным, а также в связи с тем, что затронутые проблемы касаются прав и законных интересов значительного числа граждан, в представленной статье дан комплексный анализ сложившейся в данной области правового регулирования ситуации.

**1. Правовое регулирование порядка определения и установления стоимости продовольственного пайка военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации, размера денежной компенсации взамен продовольственного пайка**

До внесения Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ абз. 4 п. 1 ст. 14 этого Закона было установлено, что выплата денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка (питания) военнослужащим осуществляется в размере его стоимости. Однако с момента закрепления в законе данная норма не выполнялась.

Действие же самой нормы неоднократно приостанавливалось. Так, подп. 34 п. 1 приложения 20 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2003 год» от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ и подп. 37 п. 1 приложения 20 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2004 год» от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ приостанавливалось на 2003 и 2004 гг. действие положения абз. 4 п. 1 ст. 14 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в части, касающейся выплаты военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, с их согласия указанной компенсации в размере стоимости положенного продовольственного пайка.

С января 2000 г. по декабрь 2004 г. размер денежной компенсации взамен продовольственного пайка ежегодно устанавливался федеральными законами о федеральном бюджете в размере 20 руб. в сутки (п. 13 приложения 3 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2000 год» от 31 декабря 1999 г.<sup>1</sup>, пункт 8 приложения 4 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 год» от 27 декабря 2000 г.<sup>2</sup>, пункт 5 приложения 9 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2002 год» от 30 декабря 2001 г.<sup>3</sup>, ст. 97 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» от 24 декабря 2002 г., ст. 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» от 23 декабря 2003 г.).

По сведениям, имеющимся у авторов, размер денежной компенсации военнослужащим взамен продовольственного пайка на 2005 г. установлен в размере 20 руб. в сутки постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 906.

Сведения о стоимости продуктов питания, включенных в общеевойсковой паек, представлены в таблице 1. Сопоставление представленных сведений и законодательно установленных размеров компенсации свидетельствует о том, что установленный размер компенсации (20 руб.) в период с января 2000 г. по июнь 2005 г. был значительно меньше, чем реальная стоимость продовольственного пайка. В начале 2005 г. размер компенсации уже был в три раза меньше, чем реальная стоимость продуктов.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ абз. 4 п. 1 ст. 14 Федерального закона «О статусе военнослужащих», устанавливающий, что выплата компенсации осуществляется в размере стоимости продовольственного пайка, заменен абзацем следующего содержания:

*«выплата военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, а также военнослужащим, проходящим военную службу по призыву (только за время их нахождения в местах использования отпуска) денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка (питания) в размере, установленном Правительством Российской Федерации».*

Как видно из содержания абзаца в новой редакции, с 1 января 2005 г. законодательно установленная зависимость размера компенсации от реальной стоимости продуктов питания исключена. Какие-либо границы (пределы) размера компенсации законодательно не определены.

При этом цитируемым Законом большинство военнослужащих лишены права на получение продовольственного пайка в натуре. Абзац 3 п. 1 ст. 14 Федерального закона «О статусе военнослужащих», предусматривавший в качестве одной из форм продовольственного обеспечения военнослужащих выдачу продовольственного пайка, заменен абзацем следующего содержания:

<sup>1</sup> Приложение 3 имеет гриф «секретно».

<sup>2</sup> Приложение 4 имеет гриф «секретно».

<sup>3</sup> Приложение 9 имеет гриф «секретно».

*«выдача продовольственного пайка по просьбе военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в размере его стоимости в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации».*

Таким образом, фактически с 1 января 2005 г. для большинства военнослужащих в рамках продовольственного обеспечения предусмотрена лишь компенсация за продовольственный паек в размере, установленном Правительством Российской Федерации, но не в размере его стоимости. При этом выдача продовольственного пайка военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, осуществляется не в объеме продуктов, включенных в общеевойсковой паек, а в объеме продуктов, который соответствует его стоимости. В абзаце не указывается, какой орган определяет стоимость пайка и как эта стоимость может впоследствии быть выдана в виде продуктов питания. К тому же не поддается объяснению логика законодателя. Каким образом паек (определенный в виде объема продуктов питания) может выдаваться *«в размере его стоимости»*. Самый важный в данной ситуации вопрос: каким образом конкретный военнослужащий узнает *стоимость этого пайка*.

Проблема определения и установления стоимости общеевойскового пайка существовала и ранее (до 1 января 2005 г.), когда размер компенсации взамен этого пайка устанавливался в размере его стоимости. Пунктом 18 Положения о продовольственном обеспечении Вооруженных Сил Российской Федерации на мирное время (утверждено приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2000 г. № 400<sup>4</sup>) устанавливалось, что «исчисление размера денежной компенсации и его доведение до военных округов и до соответствующих федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, осуществляется Центральным продовольственным управлением Министерства обороны ежемесячно по согласованию с Главным управлением военного бюджета и финансирования Министерства обороны». Насколько эффективно реализовывалась данная норма, авторы сведениями не располагают. Однако с 2000 г. (как собственно и до 2000 г.) в открытой печати официально (каким-либо органом государственной власти) сведения о стоимости продовольственного пайка ни разу опубликованы не были. Размер компенсации устанавливался без учета стоимости самого пайка (входящих в его состав продуктов питания). Если такая ситуация сохранится и в будущем, говорить о соблюдении прав военнослужащих на достойное материальное обеспечение будет некорректно. Само то обстоятельство, что военнослужащим не доступна официальная информация о реальной стоимости продуктов питания, включенных в состав продовольственного пайка, ставит вопрос о векторе направленности государственной политики в области социальной защиты военнослужащих. Приказом Министра обороны Российской Федерации «О внесении изменений в приказ Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2000 г. № 400» от 12 марта 2005 г. № 97<sup>5</sup> в п. 18 вышеуказанного Положения внесены изменения, в соответствии с которыми было исключено положение, закрепляющее функцию Центрального продовольственного управления Министерства обороны Российской Федерации по согласованию с Главным управлением военного бюджета и финансирования по исчислению ежемесячно размера денежной компенсации взамен продовольственного пайка, исходя из его реальной стоимости.

С января 2005 г. (дата вступления в силу приведенных изменений) ситуация, связанная с установлением военнослужащим компенсации в значительно меньшем объеме, чем стоимость соответствующего пайка (питания), формально будет признаваться полностью соответствующей действующему законодательству. Решение противоречий правового регулирования подобным образом (отмена самих правовых гарантий, а не принятие правовых актов, им соответствующих) нельзя признать эффективным.

Представляет интерес правовая оценка ситуации, сложившейся в области определения и установления денежной компенсации военнослужащим взамен продовольственного пайка, изложенная в определении Конституционного Суда Российской Федерации «По запросу Калининградской областной Думы и жалобам граждан Степанова Рудольфа Александровича и Тюльпина Валентина Евгеньевича на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 13 приложения 3 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2000 год», пункта 8 приложения 4 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 год», пункта 5 приложения 9 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2002 год», статей 97 и 128 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» и подпункта 34 пункта 1 приложения 20 к нему, статей 102 и 144 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» и подпункта 37 пункта 1 приложения 20 к нему» от 14 декабря 2004 г. № 429-О.

В частности, в определении по поводу установления федеральными законами о федеральном бюджете в период с 2000 г. по 2004 г. денежной компенсации взамен продовольственного пайка в размере 20 руб., а не в размере его реальной стоимости указывается, что *«в отсутствие законодательной регламентации порядка формирования и стоимости продовольственного пайка, а также при сохранении за военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, права свободного выбора – получать паек в натуре либо компенсацию в твердой сумме – такое регулирование не означает отказ государства от взятых на себя обязательств по реализации права этой категории военнослужащих на продовольственное обеспечение, а сами по себе оспариваемые положения не могут рассматриваться как нарушающие их конституционные права и свободы»*.

Комментируя приведенный абзац, авторы считают возможным отметить, что применительно к периоду до 1 января 2005 г.<sup>6</sup> (12 марта 2005 г.<sup>7</sup>), по их мнению, законодательная регламентация как *«порядка формирования*

<sup>4</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 44, 45.

<sup>5</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 16.

<sup>6</sup> Имеется в виду дата вступления в силу соответствующих изменений, внесенных в Федеральный закон «О статусе военнослужащих».

<sup>7</sup> Имеется в виду дата внесения соответствующих изменений в Положение о продовольственном обеспечении Вооруженных Сил Российской Федерации на мирное время.

продовольственного пайка»<sup>8</sup>, так и «порядка формирования стоимости продовольственного пайка» в действующем законодательстве содержалась. В случае если в цитируемом абзаце речь идет об «отсутствии законодательной регламентации стоимости продовольственного пайка», то применительно к рассматриваемой ситуации, когда сам порядок формирования продовольственного пайка, порядок определения его стоимости законодательно был определен, было бы правильной и корректней говорить о неисполнении соответствующими органами государственной власти (органами военного управления) возложенных на них действующим законодательством функций<sup>9</sup> в области материального обеспечения военнослужащих. При таком «буквальном» толковании сложившейся ситуации в названной сфере приведенное в цитируемом абзаце определения Конституционного Суда Российской Федерации обстоятельство («отсутствие законодательной регламентации стоимости продовольственного пайка») вряд ли может являться основанием, позволяющим сделать вывод, что такое «регулирование не означает отказ государства от взятых на себя обязательств по реализации права этой категории военнослужащих на продовольственное обеспечение, а сами по себе оспариваемые положения не могут рассматриваться как нарушающие их конституционные права и свободы». Примерный расчет убытков, понесенных каждым военнослужащим, получавшим денежную компенсацию взамен продовольственного пайка в период с января 2000 г. по декабрь 2004 г. в результате «не нарушающих их конституционные права и свободы» действий (решений) высших органов государственной власти, приведен в таблице 2. В таблице также приведен приблизительный расчет материальных потерь каждого военнослужащего, не получающего продовольственный паек в натуре и не обеспечиваемого питанием по месту службы, понесенных в период с 1 января по июль 2005 г. в результате вступления с 1 января 2005 г. в силу изменений, внесенных в ст. 14 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Что касается упомянутого в цитируемом определении Конституционного Суда Российской Федерации «сохранения за военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, права свободного выбора – получать паек в натуре либо компенсацию в твердой сумме», то следует отметить, что далеко не всегда и не в каждой воинской части (органе военного управления) в период с января 2000 г. по декабрь 2004 г. военнослужащие могли воспользоваться этим выбором и получить паек в натуре в силу известных причин. С 1 января 2005 г. военнослужащие, как уже отмечалось, лишены такого права законодательно.

Заслуживающим внимания представляется также то обстоятельство, что «отсутствие законодательной регламентации стоимости продовольственного пайка» не помешало законодателю закрепить с 1 января 2005 г. в ст. 14 Федерального закона «О статусе военнослужащих» (п. 1 абз. 3) норму, в соответствии с которой выдача продовольственного пайка по просьбе военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, осуществляется «в размере его стоимости».

## **2. Общие положения о порядке учета месячной стоимости продовольственного пайка при назначении и пересмотре пенсий военнослужащим**

Условия, нормы и порядок пенсионного обеспечения, граждан уволенных с военной службы, определяются Законом Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 (с последующими изменениями).

Статьей 43 названного Закона предусмотрено, что пенсии, назначаемые лицам, уволенным с военной службы, исчисляются из денежного довольствия военнослужащих. Для исчисления им пенсии учитываются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, оклады по должности, воинскому 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.

В соответствии со ст. 49 указанного Закона пенсии, назначенные лицам, уволенным с военной службы, а также надбавки к пенсиям, повышения и увеличения пенсий, подлежат пересмотру:

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

<sup>8</sup> В соответствии со ст. 14 Федерального закона «О статусе военнослужащих» продовольственное обеспечение военнослужащих осуществляется по нормам и в сроки, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации, в порядке, определяемом Министерством обороны Российской Федерации. Нормы продовольственных пайков (рационов питания) военнослужащим утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 479-28 и Положением о продовольственном обеспечении Вооруженных Сил Российской Федерации на мирное время, утвержденным приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2000 г. № 400.

<sup>9</sup> Порядок определения месячной стоимости продовольственного пайка для исчисления пенсий военнослужащим установлен п. 11 постановления Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 (подробней см. ниже – «Порядок определения месячной стоимости продовольственного пайка для исчисления пенсий военнослужащим»). С учетом того, что цены на одни и те же продукты питания (продовольственные товары) для одного и того же периода времени являются одинаковыми и не зависят от целей, для которых сведения о них используются (для определения стоимости продовольственного пайка для военнослужащих или для военных пенсионеров), представляется обоснованным утверждение о возможности использования законодательно закрепленной методики (порядка) определения стоимости продовольственного пайка для обоих случаев.

б) при увеличении денежного довольствия военнослужащих, состоящих на службе, – исходя из уровня увеличения учитываемого при исчислении пенсий денежного довольствия соответствующих категорий военнослужащих одновременно с его увеличением;

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

Порядок пересмотра пенсий по каждому из указанных оснований определяется Правительством Российской Федерации.

С января 2000 г. по настоящее время при исчислении пенсий военнослужащим стоимость продовольственного пайка учитывается в размере 20 руб. в сутки.

В соответствии со сведениями, публикуемыми Госкомстатом России (с 2004 г. – Федеральной службой государственной статистики), увеличение цен на потребительские товары в целом по Российской Федерации составило:

2000 г. – 120,2 %;

2001 г. – 118,6 %;

2002 г. – 115,1 %;

2003 г. – 112,0 %;

2004 г. – 111,7 %;

январь – июнь 2005 г. – 108 %.

Итого за период с 1 января 2000 г. по июнь 2005 г. (включительно) – 222 % (уровень инфляции – 122 %; увеличение цен на потребительские товары в 2,22 раза).

Одной из составляющих индекса потребительских цен, рассчитываемого органами статистики, является индекс цен на продовольственные товары. Соответственно стоимость продуктов питания, включенных в общевоинской продовольственный паек, в рассматриваемый период также существенно увеличилась. Несмотря на это, размеры пенсий гражданам, уволенным с военной службы, исходя из увеличения стоимости продовольственного пайка не пересматривались.

Вопросы, связанные с учетом реальной стоимости продовольственного пайка при исчислении (пересмотре) размеров пенсий гражданам, уволенным с военной службы, явились предметом судебного рассмотрения Верховного Суда Российской Федерации в связи с заявлением Храпова В.П., Галиева Т.З., Хохлова В.А. и Кулябина П.М. о признании незаконными п. 8, подп. «б» п. 9, подп. «б» п. 14 постановления Совета Министров Российской Федерации «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» от 22 сентября 1993 г. № 941 как противоречащих федеральному законодательству и нарушающих право заявителей на своевременный перерасчет и выплату пенсий с момента увеличения стоимости продовольственного пайка.

Определением Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 4 октября 2001 г. № КАС 01-370<sup>10</sup> п. 8, подп. «б» п. 9, подп. «б» п. 14 постановления Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 (с последующими изменениями и дополнениями) признаны незаконными в части пересмотра пенсий без учета времени увеличения месячной стоимости соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим, лицам рядового и начальствующего состава.

В определении указывалось, что, как видно из названия и содержания ст. 43, содержания ст. 49 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1, законодателем в этом Законе введено специальное понятие – «денежное довольствие для исчисления пенсии». В состав денежного довольствия для исчисления пенсии входят оклад по должности, оклад по воинскому званию, процентная надбавка за выслугу лет и стоимость продовольственного пайка. По своему составу это понятие – «денежное довольствие для исчисления пенсии» – отличается от понятия «денежное довольствие военнослужащих», определяемого ст.ст. 12 и 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих», и имеет самостоятельное значение для целей исчисления пенсии и ее пересмотра. Поэтому увеличение любой из составляющих денежного довольствия для исчисления пенсии, в том числе и стоимости продовольственного пайка, должно влечь по подп. «б» ст. 49 Закона пересмотр пенсии одновременно с увеличением этой составляющей. Между тем оспоренные п. 8, подп. «б» п. 9, подп. «б» п. 14 постановления Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 исключают возможность пересмотра пенсий с момента увеличения стоимости продовольственного пайка как неотъемлемой составляющей «денежного довольствия для исчисления пенсии».

Изложенные доводы Верховного Суда Российской Федерации в полном объеме поддержаны Конституционным Судом Российской Федерации при рассмотрении вопроса о соответствии Конституции Российской Федерации норм федеральных законов о федеральном бюджете, которыми в период с 2000 г. по 2004 г. денежная компенсация взамен продовольственного пайка военнослужащим устанавливалась в размере 20 руб. в сутки.

В частности, в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2004 г. № 429-О указывается, что положения федеральных законов о федеральном бюджете на 2000 г., на 2001 г., на 2002 г., на 2003 г., на 2004 г. и приложений к ним, относящиеся в системе действующего нормативного регулирования к порядку реализации военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, права на такую форму продовольственного обеспечения, как денежная компенсация взамен продовольственного пайка, сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права данной категории граждан и не предполагают

<sup>10</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2002. № 4.

изменение (приостановление) действующего в настоящее время порядка исчисления и пересмотра пенсий военным пенсионерам, установленного специальным законом (ст.ст. 43 и 49 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»). Оспариваемые нормы бюджетного законодательства не могут рассматриваться как блокирующие право этих лиц на пересмотр пенсий при увеличении стоимости соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим.

В силу ст. 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в решении конституционно-правовой смысл законоположений является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

Таким образом, в соответствии с разъяснениями, данными Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, граждане, уволенные с военной службы, которым в установленном порядке назначена пенсия за выслугу лет, имеют право на увеличение размера выплачиваемой им пенсии при увеличении стоимости соответствующего продовольственного пайка с момента такого увеличения. С учетом того обстоятельства, что государственное пенсионное обеспечение является элементом социального обеспечения, гарантируемого каждому государством и Конституцией Российской Федерации (ст. 39), обязанность по реализации названного права граждан на увеличение размера пенсий при увеличении стоимости продовольственного пайка возлагается на государство, на соответствующие органы государственной власти, на которых согласно действующему законодательству возложены функции по пенсионному обеспечению военнослужащих.

Примерный расчет убытков, понесенных лицами, проходившими военную службу и имеющими право на пенсию за выслугу лет, при выплате пенсий без учета реальной стоимости продовольственного пайка, приведен в таблице 2. Методика расчета названных убытков представлена в приложении 1.

### **3. Порядок определения месячной стоимости продовольственного пайка для исчисления пенсий военнослужащим**

Как уже отмечалось выше, сведения о реальной стоимости общевоинского продовольственного пайка в период с января 2000 г. и до 2005 г. официально до военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, не доводились, в средствах массовой информации официально не опубликовывались. Нормативными правовыми актами стоимость продовольственного пайка также не устанавливалась.

По сведениям, имеющимся у авторов, достаточно часто на направляемые в органы военного управления запросы судов о реальной стоимости продовольственного пайка, определяемой по существующим ценам на продовольственные товары, даются отрицательные ответы без указания запрашиваемой информации.

В отличие от стоимости продовольственного пайка, которая должна была учитываться при установлении размеров денежной компенсации военнослужащим в период до 1 января 2005 г., применительно к месячной стоимости продовольственного пайка, учитываемой при исчислении пенсий военнослужащим, в законодательстве есть более четкие указания.

В соответствии с п. 11 постановления Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 месячная стоимость продовольственного пайка, учитываемая при исчислении пенсий военнослужащим, определяется исходя из суточной нормы довольствия, установленной соответственно по общевоинскому продовольственному пайку, по ценам на продовольственные товары, существующим ко дню назначения или перерасчета им пенсии. При этом для определения месячной стоимости продовольственного пайка его суточная стоимость умножается на 365, а результат делится на 12.

В соответствии со ст.ст. 11, 50 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I пенсионное обеспечение и организация работы по пенсионному обеспечению лиц, уволенных с военной службы из Вооруженных Сил Российской Федерации, осуществляется Министерством обороны Российской Федерации. Непосредственно пенсионное обеспечение граждан, уволенных с военной службы, осуществляется пенсионными органами Министерства обороны Российской Федерации.

В соответствии с п. 12 Положения о военных комиссариатах (утв. Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1372; с изменениями от 17 июня 2000 г.) организация работы по пенсионному обеспечению лиц, уволенных с военной службы, назначение указанным лицам предусмотренных для них законодательством Российской Федерации пенсий, пособий и компенсаций и осуществление контроля за правильностью и своевременностью их выплаты, организация и осуществление работы по разъяснению законодательства Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения, предоставления прав и льгот, установленных пенсионерам из числа военнослужащих и членам их семей, являются основными задачами военных комиссариатов. Военные комиссариаты – территориальные органы Министерства обороны Российской Федерации.

Из анализа норм Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I следует, что в понятия «пенсионное обеспечение», «организация пенсионного обеспечения» законодатель включает в том числе мероприятия по осуществлению перерасчета (пересмотра) размеров пенсий при наличии к тому соответствующих оснований.

Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 (с последующими изменениями) установлен порядок назначения пенсий военнослужащим, в том числе порядок исчисления размеров пенсий. Из анализа постановления следует, что содержащиеся в нем предписания адресованы именно государственным органам, в компетенцию которых входят организация и осуществление пенсионного обеспечения военнослужащих (в том числе Министерству обороны Российской Федерации и его пенсионным органам). Никаким другим государственным органам эти предписания адресованы быть не могут.

Пунктом 11 постановления предписано месячную стоимость продовольственного пайка, учитываемую при исчислении пенсий военнослужащим, определять исходя из суточной нормы довольствия, установленной соответственно по общевоинскому продовольственному пайку, по ценам на продовольственные товары, существующим ко дню назначения или перерасчета им пенсий.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством Правительством Российской Федерации задача по определению месячной стоимости продовольственного пайка, учитываемой при исчислении пенсий военнослужащим, исходя из суточной нормы довольствия по ценам на продовольственные товары, существующим ко дню назначения или перерасчета пенсии, возложена непосредственно на Министерство обороны Российской Федерации (пенсионные органы Министерства обороны Российской Федерации). Действие указанных выше норм не приостанавливалось, соответствующая задача по определению стоимости продовольственного пайка исходя из существующих цен с Министерства обороны Российской Федерации (пенсионных органов Министерства обороны Российской Федерации) не снималась. Соответственно отказ на направленный в установленном законодательством порядке официальный запрос о предоставлении информации о месячной стоимости продовольственного пайка, определенной исходя из существующих цен на продовольственные товары, обоснованным и основанным на действующем законодательстве быть не может.

В соответствии с Положением о Министерстве обороны Российской Федерации (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082) одной из основных задач Министерства обороны Российской Федерации является обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. В качестве полномочий, осуществляемых Министерством обороны, Положением названы:

- разработка предложений, касающихся расходов на оборону, и представление их в Правительство Российской Федерации, а также координация работ, выполняемых в целях обороны (подп. 6, п. 7);
- организация пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы, а также членов их семей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (подп. 44, п. 7);
- реализация мер правовой и социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (подп. 43, п. 7);
- закупка продовольствия, вещевого и другого имущества, материальных и иных ресурсов для Вооруженных Сил (подп. 48, п. 7).

Указанные полномочия без наличия у Министерства обороны Российской Федерации достоверных сведений о стоимости продуктов питания, включенных в состав продовольственного пайка (рационов питания), просто не могут быть реализованы надлежащим образом.

В то же время хотелось бы отметить, что, по глубокому убеждению авторов, в сложившейся ситуации Министерство обороны Российской Федерации выступает скорее не виновником, а заложником неэффективного правового регулирования системы материального обеспечения военнослужащих.

В интервью, посвященном вопросам замены с 1 января 2005 г. натуральных льгот денежными выплатами для военнослужащих, корреспонденту «Российского военного обозрения» начальник Службы экономики и финансов Министерства обороны Российской Федерации Л. Куделина рассказала<sup>11</sup>, что «Минобороны России неоднократно направляло предложения в Минфин России о пересмотре денежной компенсации продпайка и повышении ее размера до реальной стоимости. Однако ввиду отсутствия необходимых средств эти предложения не находили поддержки. При подготовке 122-го федерального закона и проекта постановления Правительства РФ по вопросам продовольственного обеспечения военнослужащих Министерством обороны также предлагалось установить денежную компенсацию взамен продовольственного пайка в размере его реальной стоимости (набор основных продуктов питания, входящих в норму общевоинского пайка, в 2004 году стоил более 56 руб. в сутки)».

Примечание авторов: в соответствии с подп. 6 п. 7 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации Министерство обороны Российской Федерации разрабатывает предложения, касающиеся расходов на оборону, и представляет их в Правительство Российской Федерации, а не в Министерство финансов. Пунктом 4 ст. 14 Федерального закона «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (действовавшей в период с 1996 г. по 2004 г.) также предусматривалось, что предложения по расходам на оборону представляются Министерством обороны Российской Федерации в Правительство Российской Федерации, а не в Министерство финансов Российской Федерации. В связи с этим не совсем ясно, по какой причине в разрез с законодательно закрепленными полномочиями Министерство обороны Российской Федерации направляет соответствующие предложения в Министерство финансов Российской Федерации, а не в Правительство Российской Федерации.

Приведем позицию представителей Правительства Российской Федерации по данному вопросу. В пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» указано:

«При определении расходов на продовольственное обеспечение в 2004 году принята стоимость продовольственного пайка:

- для организации питания по месту военной службы (или выдачи продовольственного пайка) по норме общевоинского пайка – 56,08 рубля в сутки.
- для выплаты компенсации взамен продовольственного пайка – 20 рублей в сутки.

Соответственно расходы Минобороны России на продовольственное обеспечение в 2004 году составили 17838,9 млн. рублей, в том числе на: продовольственное обеспечение военнослужащих, пользующихся котловым питанием или правом получения пайка в натуральной форме, – 12782,5 млн. рублей; продовольственное обеспечение

<sup>11</sup> Российское военное обозрение. 2005. № 4.

*военнослужащих, получающих денежную компенсацию, – 3489,96 млн. рублей; прочие расходы продовольственного обеспечения – 1566,54 тыс. рублей».*

В связи с вышесказанным возникает сразу несколько вопросов. Во-первых, чем объясняется расхождение в цифрах при определении Правительством Российской Федерации стоимости продовольственного пайка и размера компенсации на 2004 г. (разница в 2,8 раза)? Во-вторых, из каких параметров стоимости пайка и размера компенсации исходило Правительство Российской Федерации при составлении проекта федерального бюджета на 2005 г.? (В пояснительной записке о прогнозируемой стоимости продовольственного пайка и планируемом размере компенсации на 2005 г. ничего не сказано.)

В Парламентском запросе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову “О мерах Правительства Российской Федерации по перерасчету пенсий военных пенсионеров в связи с увеличением стоимости соответствующего продовольственного пайка” (принято постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 мая 2005 г. № 1848-IV ГД) указывается:

«Однако с 1 января 2000 года по настоящее время в денежное довольствие военнослужащих для исчисления пенсий включается не стоимость продовольственного пайка, как это предусмотрено указанными Законом Российской Федерации и постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации, а сумма денежной компенсации военнослужащим за продовольственный паек, установленная соответствующими федеральными законами о федеральном бюджете из расчета 20 рублей в сутки. При этом суточная стоимость продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим по месту военной службы по норме общевоинского пайка, установлена Правительством Российской Федерации на 2005 год в размере 56 рублей 8 копеек».

Желание депутатов Государственной Думы защитить интересы военных пенсионеров не может не вызывать одобрения. В то же время не могут не вызывать настороженности следующие обстоятельства. В запросе указывается, что суточная стоимость продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим по месту военной службы по норме общевоинского пайка, установлена Правительством Российской Федерации на 2005 г. в размере *56 руб. 8 коп.* Авторам не известен нормативный правовой акт, которым бы Правительство Российской Федерации установило соответствующую стоимость продовольственного пайка на 2005 г. Из приведенного выше текста пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» (представленной Правительством Российской Федерации в Государственную Думу в августе 2004 г.) следует, что стоимость продовольственного пайка не установлена, а принята, и при определении расходов на 2004 г., а не на 2005 г. Об этом свидетельствует также содержание следующих за приведенным абзацем пояснительной записки, в которых определяются объемы затраченных в 2004 г. финансовых средств на продовольственное обеспечение военнослужащих. Было бы парадоксальным, если бы Правительство Российской Федерации даже для планирования бюджетных расходов искусственно заморозило реальную стоимость продовольственного пайка на 2 года, установив (или приняв) на 2004 и 2005 гг. стоимость пайка в одинаковом размере – *56,08 рубля в сутки*.

В подписанном Председателем Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадковым официальном ответе на указанный выше парламентский запрос сказано, что *«поскольку военнослужащим выплачивается денежная компенсация взамен продовольственного пайка в размере 20 рублей в сутки, применять при начислении пенсий военным пенсионерам отличную от нее величину денежной компенсации законных оснований не имеется»*<sup>12</sup>. Краткость ответа Правительства Российской Федерации не позволяет даже его прокомментировать. Видимо должностные лица, подготовившие этот ответ, посчитали что Правительство Российской Федерации и так в полном объеме выполняет возложенные на него ст. 20 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ полномочия по обеспечению социальных гарантий для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации. Материальные последствия эффективности выполнения Правительством Российской Федерации данного полномочия только в области продовольственного и пенсионного обеспечения военнослужащих за период с января 2000 г. по июль 2005 г. представлены в таблице 2.

Подобным образом рассуждали, видимо, должностные лица, подготовившие в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации по выполнению решений, принятых 19 декабря 2004 г. на оперативном совещании Совета Безопасности Российской Федерации, и указаниями Президента Российской Федерации от 9 февраля 2005 г. по совершенствованию системы денежного довольствия военнослужащих и пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы, проект указа Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 г. № 176, в соответствии с которым с 1 марта 2005 г. установлена доплата к пенсии военным пенсионерам в размере 240 руб. в месяц.

Для справки:

- индексация размеров пенсий военным пенсионерам последний раз была осуществлена в октябре 2003 г. – на 11 % (при этом стоимость продовольственного пайка, включенная в размер денежного довольствия военнослужащих для исчисления пенсий, соответственно не индексировалась), уровень инфляции в 2003 г. составил 12 %;
- уровень инфляции с января 2004 г. по июнь 2005 г. составил 20,6 %;
- итоговые потери от инфляции за период с января 2003 г. по июнь 2005 г. (без учета неиндексируемой суммы, соответствующей стоимости продовольственного пайка, но с учетом того, что в 2003 г. индексация проведена не в полном объеме) составили 21,7 %, что означает потерю покупательной способности денежных сумм устанавливаемой пенсии примерно в 200 руб. с каждой получаемой 1000 руб. Например, военный пенсионер получал в январе 2003 г.

<sup>12</sup> Цит. по: *Гафутулин Н.* Битва за паек?.. Нет, за Закон! // Красная звезда. 2005. 8 июля.

пенсию в размере 3 000 руб. Чтобы приобрести объем товаров и услуг, равный объему товаров и услуг, которые он мог приобрести в январе 2003 г. на 3 000 руб., в июне 2005 г. ему нужно затратить 3 651 руб.;

– помимо изложенных обстоятельств необходимо учитывать, что с 1 января 2005 г. были «доотменены» некоторые натуральные льготы военным пенсионерам.

## Приложение 1

### **Методика расчета убытков (материального ущерба), понесенных вследствие неправомерных действий пенсионных органов Министерства обороны Российской Федерации, связанных с неосуществлением перерасчета размера пенсии за выслугу лет, исходя из изменений месячной стоимости продовольственного пайка в порядке и сроки, предусмотренные ст. 43, п. “б” ч. 1 ст. 49 Закона Российской Федерации “О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей” от 12 февраля 1993 г. N 4468-I**

1. Определение размера денежных сумм, недополученных лицом, имеющим право на пенсию за выслугу лет, вследствие неправомерных действий пенсионных органов Министерства обороны Российской Федерации, связанных с неосуществлением перерасчета размера пенсии за выслугу лет, исходя из изменений месячной стоимости продовольственного пайка

В соответствии со ст. 43 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I в денежное довольствие военнослужащих для исчисления пенсий в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, включаются:

- оклады по должности;
- оклады по воинскому или специальному званию (без учета повышения окладов за службу в отдаленных, высокогорных местностях и в других особых условиях);
- процентная надбавка за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия;
- месячная стоимость соответствующего продовольственного пайка.

Порядок определения суммы денежного довольствия для исчисления пенсий может быть представлен в виде следующей математической формулы<sup>13</sup>:

1.  $СДДИП = ОВД + ОВЗ + (ОВД + ОВЗ) \times К(в) + МСПП$ , где:

СДДИП – сумма денежного довольствия для исчисления пенсии военнослужащему;

ОВД – оклад по воинской должности;

ОВЗ – оклад по воинскому званию;

К(в) – коэффициент выслуги лет (определяется в соответствии с Федеральным законом “О статусе военнослужащих”, при этом процентное значение надбавки делится на 100);

МСПП – месячная стоимость продовольственного пайка (определяется в соответствии с п. п. 8, 11 постановления Совета Министров – Правительства Российской Федерации “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” от 22 сентября 1993 г. № 941, исходя из суточной нормы довольствия, установленной соответственно по общевоинскому продовольственному пайку по ценам на продовольственные товары, существующим ко дню назначения или перерасчета им пенсии. При этом для определения месячной стоимости продовольственного пайка его суточная стоимость умножается на 365, а результат делится на 12).

Порядок определения месячной стоимости продовольственного пайка может быть выражен формулой:

2.  $МСПП = СПП \times 365 / 12$ , где:

МСПП – месячная стоимость продовольственного пайка;

СПП – стоимость продовольственного пайка, определяемая исходя из суточной нормы довольствия, установленной соответственно по общевоинскому продовольственному пайку, по ценам на продовольственные товары, существующим ко дню назначения или перерасчета пенсии.

Порядок определения размера пенсии за выслугу лет может быть выражен формулой:

3.  $РП = К(п) \times СДДИП$ , где:

РП – размер пенсии;

<sup>13</sup> За основу формул 1, 2 приняты формулы, составленные В.Н. Орловым (см.: Орлов В.Н. О проблемах пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы, и их семей // Право в Вооруженных Силах. 2004. № 12).

СДДИП – сумма денежного довольствия для исчисления пенсии военнослужащему;

К(п) – пенсионный коэффициент выслуги лет (определяется путем деления на 100 предусмотренного ст. 14 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I процентного значения сумм денежного довольствия военнослужащих, составляющего размер пенсии).

Статьей 14 указанного Закона предусмотрены следующие размеры пенсии за выслугу лет:

а) для лиц, имеющих выслугу 20 лет и более: за выслугу 20 лет - 50 % соответствующих сумм денежного довольствия для исчисления пенсии военнослужащего; за каждый год выслуги свыше 20 лет – 3 % указанных сумм денежного довольствия, но всего не более 85 % этих сумм (пенсионный коэффициент при выслуге 20 лет – 0,5 и за каждый год выслуги свыше 20 лет – 0,03; но не более 0,85);

б) лицам, имеющим общий трудовой стаж 25 календарных лет и более, из которых не менее 12 лет шести месяцев составляет военная служба: за общий трудовой стаж 25 лет – 50 % соответствующих сумм денежного довольствия; за каждый год стажа свыше 25 лет – 1 % указанных сумм денежного довольствия (пенсионный коэффициент при выслуге 25 лет – 0,5 и за каждый год выслуги свыше 20 лет – 0,01).

Объединив приведенные формулы, представим порядок расчета размера пенсии за выслугу лет в виде одной формулы:

$$4. \text{РП} = \text{К(п)} \times (\text{ОВД} + \text{ОВЗ} + (\text{ОВД} + \text{ОВЗ}) \times \text{К(в)} + \text{СПП} \times 365 / 12),$$

С 1 января 2000 г.<sup>14</sup> по настоящее время в нарушение ст. 43 в соответствии с п. “б” ч. 1 ст. 49 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I расчет пенсии за выслугу лет гражданам, уволенным с военной службы, осуществляется исходя не из месячной стоимости продовольственного пайка, а исходя из установленного военнослужащим размера денежной компенсации взамен продовольственного пайка (20 руб. в сутки).

Соответственно неправомерно применяемый в настоящее время порядок расчета месячной стоимости продовольственного пайка может быть выражен следующей формулой:

$$5. \text{МСПП} = \text{РДК} \times 365 / 12, \text{ где:}$$

МСПП – месячная стоимость продовольственного пайка;

РДК – размер денежной компенсации взамен продовольственного пайка.

С 1 января 2000 г. по 31 декабря 2004 г. денежная компенсация военнослужащим взамен положенного продовольственного пайка ежегодно устанавливалась федеральными законами о федеральном бюджете в размере 20 руб. в сутки:

- п. 13 приложения 3 к Федеральному закону “О федеральном бюджете на 2000 год” от 31 декабря 1999 г.;
- п. 8 приложения 4 к Федеральному закону “О федеральном бюджете на 2001 год” от 27 декабря 2000 г.;
- п. 5 приложения 9 к Федеральному закону “О федеральном бюджете на 2002 год” от 30 декабря 2001 г.;
- ст. 97 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” от 24 декабря 2002 г.;
- ст. 102 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2004 год” от 23 декабря 2003 г.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 906 денежная компенсация взамен продовольственного пайка в 2005 г. установлена в размере 20 руб. в сутки.

Соответственно месячная стоимость продовольственного пайка в период с 1 января 2000 г. пенсионными органами Министерства обороны Российской Федерации неправомерно определялась по формуле:

$$6. \text{МСПП} = 20 \times 365 / 12 = 608,33$$

Размер пенсии в указанный период определялся по формуле:

$$7. \text{РП} = \text{К(п)} \times (\text{ОВД} + \text{ОВЗ} + (\text{ОВД} + \text{ОВЗ}) \times \text{К(в)} + 20 \times 365 / 12)$$

Для определения денежных сумм, недополученных гражданами, имеющими право на пенсию за выслугу лет, вследствие неправомерных действий пенсионных органов Министерства обороны Российской Федерации, связанных с неосуществлением перерасчета размера пенсии за выслугу лет, исходя из изменений месячной стоимости продовольственного пайка, в расчете на конкретный месяц соответствующего года необходимо из суммы пенсии, рассчитанной в соответствии со ст. 43, п. “б” ч. 1 ст. 49 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I исходя из реальной месячной стоимости продовольственного пайка, определяемой по ценам на продовольственные товары, которые существовали в рассматриваемом месяце соответствующего года, вычесть сумму фактически начисленной и выплаченной пенсионными органами Министерства обороны Российской Федерации в этот месяц соответствующего года пенсии. Данное арифметическое действие может быть выражено следующей формулой:

$$8. \text{СНП(1)} = \text{РП(з)} - \text{РП(ф)}, \text{ где:}$$

СНП(1) – сумма недополученной пенсии в определенном месяце соответствующего года;

РП(з) – размер пенсии за выслугу лет, рассчитанный в соответствии со ст. 43, п. “б” ч. 1 ст. 49 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I исходя из реальной месячной стоимости продовольственного пайка в определенном месяце соответствующего года;

<sup>14</sup> Период до 1 января 2000 г. авторами в статье рассматривается особо, в настоящей Методике не учитывается.

РП(ф) – размер пенсии, фактически начисленный и выплаченный пенсионными органами Министерства обороны в определенном месяце соответствующего года,

или

$$9. \text{СНП}(1) = K(\pi) \times (\text{ОВД} + \text{ОВЗ} + (\text{ОВД} + \text{ОВЗ}) \times K(\text{в})) + \text{СПП}(1) \times 365 / 12 - K(\pi) \times (\text{ОВД} + \text{ОВЗ} + (\text{ОВД} + \text{ОВЗ}) \times K(\text{в})) + 20 \times 365 / 12, \text{ где:}$$

СНП(1) – сумма недополученной пенсии в определенном месяце соответствующего года;

СПП(1) – стоимость продовольственного пайка, определяемая исходя из суточной нормы довольствия, установленной соответственно по общеевойсковому продовольственному пайку, по ценам на продовольственные товары, существовавшим в определенном месяце соответствующего года,

или

$$10. \text{СНП}(1) = K(\pi) \times (\text{ОВД} + \text{ОВЗ} + (\text{ОВД} + \text{ОВЗ}) \times K(\text{в})) + K(\pi) \times \text{СПП}(1) \times 365 / 12 - K(\pi) \times (\text{ОВД} + \text{ОВЗ} + (\text{ОВД} + \text{ОВЗ}) \times K(\text{в})) + K(\pi) \times 20 \times 365 / 12$$

Так как используемая в формуле величина:

« $K(\pi) \times (\text{ОВД} + \text{ОВЗ} + (\text{ОВД} + \text{ОВЗ})) \times K(\text{в})$ » постоянна для обеих методик расчета размера пенсий и при вычитании дает ноль, то соответственно:

$$11. \text{СНП}(1) = K(\pi) \times \text{СПП}(1) \times 365 / 12 - K(\pi) \times 20 \times 365 / 12$$

или

$$12. \text{СНП}(1) = K(\pi) \times (\text{СПП}(1) - 20) \times 365 / 12$$

Соответственно для определения недополученных конкретным гражданином, имеющим право на пенсию за выслугу лет, денежных сумм в отдельно взятом месяце соответствующего года необходимо иметь сведения:

– о реальной стоимости продовольственного пайка в этом месяце – «СПП(1)»;

– о размере пенсионного коэффициента – «K(π)».

Например, приведем расчет денежных сумм, недополученных в январе 2004 г. гражданами, имеющими право на пенсию за выслугу лет, при выслуге лет: 20 лет и 32 года.

1) при выслуге 20 лет недополученная денежная сумма в январе 2004 г. будет составлять:

$$13. \text{СНП} = 0,5 \times (53,91 - 20) \times 365 / 12 = 515,71,$$

2) при выслуге 32 года недополученная денежная сумма в январе 2004 г. будет составлять:

$$14. \text{СНП} = 0,85 \times (53,91 - 20) \times 365 / 12 = 876,71,$$

где: 53,91 руб. – стоимость продовольственного пайка в сутки по состоянию на январь 2004 г. по расчетам Центрального продовольственного управления Министерства обороны Российской Федерации согласно ответу на запрос судьи Ленинградского районного суда (Независимое военное обозрение. 2005. 8 – 14 апреля), на запрос Правобережного районного суда г. Липецка.

2. Определение размера убытков от инфляционных процессов, понесенных лицом, имеющим право на пенсию за выслугу лет, вследствие того, что недополученная им сумма (часть) пенсии выплачивается несвоевременно (не в месяц выплаты самой пенсии)

В результате происходящих в стране инфляционных процессов определенная денежная сумма теряет покупательную способность, т. е. уменьшается объем товаров и услуг, которые лицо может приобрести на эту сумму.

Для того чтобы охарактеризовать уровень падения покупательной способности несвоевременно выплачиваемых денежных сумм под действием инфляции, отметим, что инфляция за отдельно взятый период в 100 % означает увеличение розничных цен на потребительские товары в 2 раза. Покупательная способность национальной валюты снижается также в 2 раза. Соответственно на одну и ту же сумму в рублях в конце рассматриваемого периода можно приобрести объем товаров и услуг в 2 раза меньше, чем в начале периода.

Уровень инфляции в Российской Федерации характеризуется рассчитываемым органами государственной статистики индексом потребительских цен. Индекс потребительских цен по России в целом ежеквартально публикуется в «Российской газете» до 20-го числа месяца, следующего за истекшим кварталом<sup>15</sup>.

Например, за 2000 г. индекс потребительских цен по данным Госкомстата России, составил 120,2 %, что соответствует уровню инфляции в 20,2 %. В случае если лицу установленная законом выплата (1 000 руб.) была произведена несвоевременно: не в январе 2000 г., а в январе 2001 г., то для того, чтобы приобрести объем товаров и услуг, соответствующий денежной сумме в 1 000 руб. в январе 2000 г., в январе 2001 г. это лицо вынуждено будет затратить уже: 1 000 руб.  $\times$  ИПЦ = 1 000  $\times$  1,202 = 1 202 руб. Соответственно убытки, понесенные в результате

<sup>15</sup> См. постановление Госкомстата России «Об утверждении «Основных положений о порядке наблюдения за потребительскими ценами и тарифами на товары и платные услуги, оказанные населению, и определения индекса потребительских цен» от 25 марта 2002 г. № 23.

несвоевременной выплаты причитающейся денежной суммы, для рассматриваемого случая составят 202 руб. Возмещение убытков, понесенных вследствие несвоевременного производства выплаты причитающейся суммы, в полном объеме означает предоставление лицу денежной суммы в таком размере, чтобы оно могло приобрести на нее объем товаров и услуг, равный тому объему товаров и услуг, который оно могло приобрести на 1 000 руб. в январе 2000 г., то есть по состоянию на январь 2001 г. лицу должна быть выплачена сумма в размере 1 202 руб.

Порядок определения убытков от инфляции, вызванных задержкой выплаты лицам причитающихся денежных средств, разъяснен Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в постановлении “О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих” от 14 февраля 2000 г. № 9, в соответствии с абз. 2 п. 13 которого «при определении убытков от инфляции размер подлежащих выплате денежных сумм может определяться с учетом индекса потребительских цен, рассчитанного государственными органами статистики Российской Федерации».

Таким образом, применительно к рассматриваемому в статье вопросу размер убытков лица, своевременно не получившего часть пенсии, можно рассчитать по формуле:

14.  $У = С НП(1) \times ИПЦ(1)$ , где:

$У(1)$  – размер убытков, включающий сумму недополученной части пенсии, а также потери от инфляции, понесенные в связи с несвоевременной выплатой этой части пенсии в определенном месяце соответствующего года;

$С НП(1)$  – сумма недополученной пенсии в определенном месяце соответствующего года;

$ИПЦ(1)$  – индекс потребительских цен, рассчитываемый органами государственной статистики, за период с момента, когда выплата денежной суммы должна была быть произведена, до момента фактической выплаты (даты принятия судебного решения).

Например, лицо, имеющее право на выслугу лет, при выслуге лет 32 года в январе 2004 г. недополучило часть пенсии в сумме 876 руб. 71 коп. В случае если перерасчет пенсии и выплата недополученной денежной суммы будут осуществляться в июле 2005 г., то размер причитающихся лицу денежных сумм с учетом возмещения потерь от инфляции будет составлять:

15.  $У(1) = 876,71 \times 1,206 = 1057,31$ , где:

$У(1)$  – размер убытков, включающий сумму недополученной части пенсии в январе 2004 г., а также потери от инфляции, понесенные в связи с несвоевременной выплатой части пенсии (не в январе 2004 г., а в июле 2005 г.);

876,71 руб. – сумма недополученной пенсии в январе 2004 г. – « $С НП(1)$ » (см. формулу 14);

1,206 – индекс потребительских цен за период с января 2004 г. по июнь 2005 г. включительно –  $ИПЦ(1)$ .

Для расчета совокупного размера убытков за период с января 2000 г. по июнь 2005 г. необходимо суммировать отдельно рассчитанный размер убытков для каждого месяца соответствующего года:

16.  $У(с) = У(1) + У(2) + У(n)$ , где:

$У(с)$  – совокупный размер убытков, понесенных лицом вследствие неправомерных действий пенсионных органов Министерства обороны Российской Федерации, связанных с неосуществлением перерасчета размера пенсии за выслугу лет исходя из изменений месячной стоимости продовольственного пайка в порядке и сроки, предусмотренные ст. 43, п. “б” ч. 1 ст. 49 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1, включающий недополученные суммы пенсии в период с 1 января 2000 г. по июль 2005 г., а также потери от инфляции, понесенные в связи с несвоевременной выплатой причитающихся денежных сумм пенсии (не в соответствующем месяце рассматриваемого года, а в июле 2005 г.).

Примерный расчет таких убытков приведен в таблице 2.

## Сведения о стоимости продуктов питания, включенных в состав продовольственного пайка

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Итого за год	Индекс потребительских цен (%)
<b>2000</b>														
Стоимость продовольственного пайка	32,71	32,72	32,74	32,84	33,36	34,48	34,98	35,52	35,52	35,78	35,99	37,13		117,5 (без января 2000 г.)
Индекс ЦПУ (%)		100,03	100,06	100,3	101,6	103,4	101,5	101,5	100,0	100,7	100,6	103,2	113,5 (без января 2000)	
<b>2001</b>														
Стоимость продовольственного пайка	38,74	39,42	39,92	40,66	42,92	43,93	43,43	42,59	41,85	41,82	42,64	43,74		118,6
Индекс ЦПУ (%)	104,3	101,8	101,3	101,9	105,6	102,4	98,9	98,1	98,3	99,9	102,0	102,6	117,8	
<b>2002</b>														
Стоимость продовольственного пайка	45,33	45,82	46,03	46,74	48,38	48,56	48,78	47,81	46,76	46,92	47,98	49,42		115,1
Индекс ЦПУ (%)	103,6	101,1	100,5	101,5	103,5	100,4	100,5	98,0	97,8	100,3	102,3	103,0	113,0	
<b>2003</b>														
Стоимость продовольственного пайка	50,93	51,77	51,91	52,81	53,33	53,94	53,90	51,55	51,51	50,60	51,23	51,91		112,0
Индекс ЦПУ (%)	103,1	101,6	100,3	101,7	101,0	101,1	99,9	95,6	99,9	98,2	101,2	101,3	105,0	
Индекс Госкомстат (%)	102,5	101,2	101,0	101,0	100,7	100,8	100,4	98,6	99,8	101,1	101,2	101,5	110,2	
<b>2004</b>														
Стоимость продовольственного пайка	53,91	55,18	55,79*	56,24*	56,46*	56,91*	57,48*	57,54*	57,54*	58,35*	59,23*	60,24*		111,7
Индекс ЦПУ (%)	103,9	102,4												
Индекс Госкомстат (%)	101,6	101,1	101,1	100,8	100,4	100,8	*101,0	100,1	100,0	101,4	101,5	101,7	112,3	
<b>2005</b>														
Стоимость продовольственного пайка	61,08*	61,94*	63,24*	64,32*	65,03*	65,49*								108,0 (январь – июнь)
Индекс ЦПУ (%)														
Индекс ФСГС (%)	101,4	101,4	102,1	101,7	101,1	100,7							108,6	

**Примечание:**

1. В Таблице использованы данные о стоимости продовольственного пайка за период с 1 января 2000 г. по февраль 2004 г., представленные Центральным продовольственным управлением Министерства обороны Российской Федерации в ответе на запрос судьи Ленинградского районного суда (Независимое военное обозрение. 2005. 8 – 14 апреля), на запрос Правобережного районного суда г. Липецка;

2. Стоимость продовольственного пайка, начиная с марта 2004 г. по июнь 2005 г. определялась авторами исходя из индекса потребительских цен на продовольственные товары, рассчитываемого органами государственной статистики, а не исходя из цен на конкретные продовольственные товары, включенные в общевоинской продовольственный паек.

(Приведенные сведения при обращении в суд в качестве доказательств понесенных убытков используются быть не могут (подробней о способах доказывания см. текст статьи).)

3 В строках, обозначенных как «индекс ЦПУ (%)», представлены рассчитанные авторами индексы изменения цен на продовольственные товары (процентное значение изменений), включенные в состав продовольственного пайка (расчеты произведены исходя из указанных Центральным продовольственным управлением Министерства обороны Российской Федерации сведений о стоимости продовольственного пайка).

4. В строках, обозначенных как «индекс Госкомстат (%)» (с 2005 г. «индекс – ФСГС (%)»), представлены сведения об индексах потребительских цен на продовольственные товары в среднем по Российской Федерации, рассчитанные органами государственной статистики.

5. В графе «Индекс потребительских цен (%)» представлены сведения о рассчитываемых органами государственной статистики индексах потребительских цен по соответствующим годам (данные индексы характеризуют изменение потребительских цен, включая цены на продовольственные товары, непродовольственные товары, цены и тарифы услуг населению).

**Анализ сведений о стоимости продовольственного пайка, представленных ЦПУ МО РФ**

В ответах на запросы и отзывах на исковые заявления ЦПУ МО РФ, в частности, указывается, что расчет стоимости продуктов, входящих в продовольственный паек, осуществляется на основании данных, представляемых Госкомстатом России о потребительских ценах на данные продукты в целом по Российской Федерации.

Применительно к 2003 г.:

- изменение цен на продовольственные товары, исходя из сведений, представленных ЦПУ МО РФ, составило 105 % (декабрь 2003 г. по отношению к декабрю 2002 г.) – увеличение цен за год на 5 %;

- изменение цен на продовольственные товары по расчетам Госкомстата России составило 110,2 % (декабрь 2003 г. по отношению к декабрю 2002 г.) – увеличение цен за год на 10,2 %;

- соответственно из сопоставления представленных сведений следует, что за 2003 г. рост цен на продовольственные товары, включенные в продовольственный паек (по сведениям ЦПУ МО РФ), был в 2 раза меньше, чем рост потребительских цен на весь спектр продовольственных товаров в целом по Российской Федерации (по сведениям Госкомстата России).

Таблица 2

Расчет объема убытков, понесенных военнослужащими вследствие несоответствия размера устанавливаемой компенсации взамен продовольственного пайка его реальной стоимости, убытков, понесенных лицами, проходившими военную службу и имеющими право на пенсию за выслугу лет, при выплате пенсий без учета реальной стоимости продовольственного пайка

Месяц, выплата пенсий в котором осуществлена не в полном размере	Реальная стоимость продовольственного пайка на один сутки	Разница между реальной стоимостью и установленным размером компенсации в расчете на один сутки	Сумма недоплаты пенсии при пенсионном коэффициенте (по состоянию на месяц выплаты)		Индекс потребительских цен за период с этого месяца по 1 июля 2005 г.	Размер убытков, понесенных вследствие недоплаты к пенсии в расчетном месяце, по состоянию на июль 2005 г. для граждан, имеющих пенсионный коэффициент		Размер убытков, понесенных военнослужащими вследствие несоответствия устанавливаемого размера компенсации за продовольственный паек его реальной стоимости	
			50 %	85 %		50 %	85 %	в месяц выплаты компенсации	по состоянию на июль 2005 г.
<b>2000 г.</b>									
Январь	32,71	12,71	193-30	328-61	221,6	428-35	728-20	386-60	856-71
Февраль	32,72	12,72	193-45	328-87	216,6	419-01	712-33	386-90	838-03
Март	32,74	12,74	193-76	329-38	214,4	415-42	706-19	387-51	830-82
Апрель	32,84	12,84	195-28	331-97	213,1	416-14	707-43	390-55	832-26
Май	33,36	13,36	203-19	345-41	211,2	429-14	729-51	406-37	858-25
Июнь	34,48	14,48	220-22	374-37	207,5	456-96	776-82	440-43	913-89
Июль	34,98	14,98	227-82	387-29	202,2	460-65	783-10	455-64	921-30
Август	35,52	15,52	236-04	401-26	198,7	469-01	797-30	472-07	938-00
Сентябрь	35,52	15,52	236-04	401-26	196,7	464-29	789-28	472-07	928-56
Октябрь	35,78	15,78	239-99	407-98	194,2	466-06	792-30	479-98	932-12
Ноябрь	35,99	15,99	243-18	413-41	190,2	462-53	786-31	486-36	925-06
Декабрь	37,13	17,13	260-52	442-88	187,4	488-21	829-96	521-04	976-43
Итого за год						5375-77	9138-73		10751-43
<b>2001 г.</b>									
Январь	38,74	18,74	285-01	484-51	184,4	525-56	893-44	570-01	1051-10
Февраль	39,42	19,42	295-35	502-09	179,5	530-15	901-25	590-69	1060-29
Март	39,92	19,92	302-95	515-02	175,5	531-68	903-86	605-90	1063-35
Апрель	40,66	20,66	314-21	534-15	172,2	541-07	919-80	628-41	1082-12
Май	42,92	22,92	348-58	592-58	169,2	589-80	1002-65	697-15	1179-58
Июнь	43,93	23,93	363-94	618-69	166,3	605-23	1028-88	727-87	1210-45
Июль	43,43	23,43	356-33	605-76	163,6	582-96	991-02	712-66	1165-91
Август	42,59	22,59	343-56	584-04	162,8	559-32	950-82	687-11	1118-62
Сентябрь	41,85	21,85	332-30	564-91	162,8	540-98	919-67	664-60	1081-97
Октябрь	41,82	21,82	331-85	564-14	161,9	537-27	913-34	663-69	1074-51
Ноябрь	42,64	22,64	344-32	585-34	160,1	551-26	937-13	688-63	1102-50
Декабрь	43,74	23,74	361-05	613-78	158	570-46	969-77	722-09	1140-90
Итого за год						6665-74	11331-63		13331-30
<b>2002 г.</b>									
Январь	45,33	25,33	385-23	654-88	155,5	599-03	1018-34	770-45	1198-05
Февраль	45,82	25,82	392-68	667-56	150,9	592-55	1007-35	785-36	1185-11
Март	46,03	26,03	395-88	672-99	149,1	590-26	1003-43	791-75	1180-50
Апрель	46,74	26,74	406-67	691-34	147,4	599-43	1019-04	813-34	1198-86
Май	48,38	28,38	431-62	733-75	145,7	628-87	1069-07	863-23	1257-73
Июнь	48,56	28,56	434-35	738-40	143,3	622-42	1058-13	868-70	1244-85
Июль	48,78	28,78	437-70	744-08	142,5	623-72	1060-31	875-39	1247-43
Август	47,81	27,81	422-95	719-01	141,6	598-90	1018-12	845-89	1197-78
Сентябрь	46,76	26,76	406-98	691-86	141,4	575-47	978-29	813-95	1150-93
Октябрь	46,92	26,92	409-41	696-00	140,9	576-86	980-66	818-82	1153-72
Ноябрь	47,98	27,98	425-53	723-40	139,3	592-76	1007-70	851-06	1185-53
Декабрь	49,42	29,42	447-43	760-63	137,1	613-43	1042-82	894-86	1226-85
Итого за год						7213-70	11244-92		14427-34
<b>2003 г.</b>									
Январь	50,93	30,93	470-40	799-67	135,1	635-51	1080-35	940-79	1271-01
Февраль	51,77	31,77	483-17	821-39	131,9	637-30	1083-41	966-34	1274-60
Март	51,91	31,91	485-30	825-01	129,8	629-92	1070-86	970-60	1259-84
Апрель	52,81	32,81	498-99	848-27	128,4	640-70	1089-18	997-97	1281-39
Май	53,33	33,33	506-90	861-72	127,1	644-27	1095-25	1013-79	1288-53
Июнь	53,94	33,94	516-17	877-49	126,1	650-89	1106-51	1032-34	1301-78
Июль	53,90	33,90	515-57	876-46	125,1	644-98	1096-45	1031-13	1289-94
Август	51,55	31,55	479-83	815-70	124,5	597-39	1015-55	959-65	1194-76
Сентябрь	51,51	31,51	479-22	814-67	124,8	598-07	1016-71	958-43	1196-12
Октябрь	50,60	30,60	465-38	791-14	124,4	578-93	984-18	930-75	1157-85
Ноябрь	51,23	31,23	474-96	807-42	123,1	584-68	993-93	949-91	1169-34
Декабрь	51,91	31,91	485-30	825-01	121,9	591-58	1005-69	970-60	1183-16
Итого за год						7434-22	12638-07		14868-32
<b>2004 г.</b>									
Январь	53,91	33,91	515-71	876-71	120,6	621-95	1057-31	1031-43	1243-90
Февраль	55,18	35,18	535-03	909-55	118,5	634-01	1077-82	1070-06	1269-21
Март	55,79	35,79	544-31	925-32	117,3	638-48	1085-40	1088-61	1276-94
Апрель	56,24	36,24	551-15	936-96	116,4	641-54	1090-62	1102-30	1286-62
Май	56,46	36,46	554-50	942-64	115,2	638-78	1085-92	1108-99	1276-56
Июнь	56,91	36,91	561-34	954-28	114,4	642-17	1091-70	1122-68	1284-35
Июль	57,48	37,48	570-01	969-02	113,5	646-96	1099-84	1140-02	1293-92
Август	57,54	37,54	570-92	970-56	112,5	642-29	1091-88	1141-84	1284-57
Сентябрь	57,54	37,54	570-92	970-56	112	639-43	1087-03	1141-84	1278-86
Октябрь	58,35	38,35	583-24	991-51	111,6	650-90	1106-52	1166-48	1301-79
Ноябрь	59,23	39,23	596-63	1014-26	110,4	658-68	1119-74	1193-25	1317-35
Декабрь	60,24	40,24	611-99	1040-37	109,2	668-29	1136-08	1223-97	1336-58
Итого за год						7723-48	13129-86		15420-65
Итого за период с 1 января 2000 г. по декабрь 2004 г.						34412-91	57483-21		68799-04
<b>2005 г.</b>									
Январь	61,08	41,08	624-76	1062-09	108	674-74	1147-06	1249-52	1349-48
Февраль	61,94	41,94	637-84	1084-33	105	669-73	1138-55	1275-68	1339-46
Март	63,24	43,24	657-61	1117-94	103,9	683-26	1161-54	1315-22	1366-51
Апрель	64,32	44,32	674-04	1145-86	102,5	690-89	1174-51	1348-07	1381-77
Май	65,03	45,03	684-83	1164-21	101,4	694-42	1180-51	1369-66	1388-84
Июнь	65,49	45,49	691-83	1176-10	100,6	695-98	1183-16	1383-65	1391-95
Итого за год						4109-02	6985-33		8218-01
Итого за период с 1 января 2000 г. по июль 2005 г.						38521-94	64468-55		77017-05

Расчет размера убытков произведен применительно к дате выплаты причитающихся сумм – 1 июля 2005 г. Методика расчета убытков представлена в приложении 1.

Примечание: рассчитанные на основании имеющихся у авторов данных величины могут иметь погрешности вследствие следующих причин:

- стоимость продовольственного пайка начиная с марта 2004 г. по июль 2005 г. определялась авторами исходя из индекса потребительских цен на продовольственные товары, рассчитываемого органами государственной статистики, а не исходя из цен на конкретные продовольственные товары, включенные в общевоинской продовольственный паек;
- использованные авторами для расчета потерь от инфляции индексы потребительских цен публикуются органами государственной статистики с округлением до десятых процента, в связи с этим представляемые данными органами по запросам сведения об индексах потребительских цен за конкретные периоды будут являться более точными по причине использования в расчетах более точных цифровых значений, характеризующих пропорцию изменения потребительских цен.

Даже с учетом названных возможных погрешностей приведенные в таблице сведения с достаточной точностью характеризуют в целом понесенные военными и гражданами, уволенными с военной службы и имеющими право на пенсию за выслугу лет, убытки вследствие невыполнения в течение длительного времени правовых норм, гарантирующих названным категориям граждан право на достойное материальное обеспечение в размерах и порядке, предусмотренных законодательством (на примере порядка установления конкретных размеров денежной компенсации взамен продовольственного пайка).

*Окончание следует.*

## Статус ветерана военной службы: проблемы и пути решения

*В.И. Гудис, адвокат, соискатель Московского пограничного университета ФСБ России*

В ряду правовых проблем, явившихся следствием принятия и вступления в силу печально знаменитого Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, немаловажное место занимает вопрос, связанный с реализацией статуса ветеранов в Российской Федерации. Как известно, в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О ветеранах» от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ с учетом заслуг по защите Отечества, безупречной военной службы, иной государственной службы и продолжительного добросовестного труда в Российской Федерации установлены пять категорий ветеранов:

- 1) ветераны Великой Отечественной войны;
- 2) ветераны боевых действий;
- 3) ветераны военной службы;
- 4) ветераны государственной службы;
- 5) ветераны труда.

Рассмотрению вопросов реализации статуса одной из указанных категорий ветеранов – ветеранов военной службы – посвящена настоящая статья.

### **1. Условия и порядок присвоения звания «ветеран военной службы»**

Согласно ст. 5 Федерального закона «О ветеранах» звание ветерана военной службы может быть присвоено двум категориям военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы:

- а) лицам, награжденным орденами или медалями, либо удостоенным почетных званий СССР или Российской Федерации, либо награжденным ведомственными знаками отличия, имеющим выслугу лет на военной службе 20 лет и более в календарном исчислении;
- б) лицам, ставшим инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в связи с исполнением обязанностей военной службы.

Порядок и условия присвоения звания ветерана военной службы определены Указом Президента Российской Федерации от 19 мая 1995 г. № 501, согласно которому данное звание присваивается федеральными органами исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба.

Военнослужащий, претендующий на звание ветерана военной службы, подает заявление и документы, подтверждающие основания для присвоения данного звания, в кадровый орган по месту прохождения военной службы. Гражданин, уволенный с военной службы, обращается с таким заявлением в пенсионный орган, выплачивающий ему пенсию (за выслугу лет либо по инвалидности). К документам, подтверждающим основания для присвоения звания ветерана, относятся: удостоверения к государственным наградам и к ведомственным знакам отличия; справки, подтверждающие наличие у претендента 20-летней выслуги лет; справки учреждений медико-социальной экспертизы об установлении инвалидности и ее причинах; другие документы.

Заявление и необходимые документы в 3-недельный срок направляются для принятия по ним решения в соответствующий федеральный орган исполнительной власти. Решение о присвоении звания ветерана военной службы принимается федеральным органом исполнительной власти в месячный срок. В случае отказа в присвоении звания соответствующие федеральные органы исполнительной власти сообщают ходатайствующим причины и основания отказа. Лицам, которым присвоено звание ветерана военной службы, вручается соответствующее удостоверение.

Следует отметить, что указанные основания и порядок присвоения звания «ветеран военной службы» остаются неизменными с января 1995 года – момента вступления в силу Федерального закона «О ветеранах», за исключением условия, связанного с выслугой лет на военной службе. До 1 января 2000 г. одним из условий присвоения звания ветерана военной службы было наличие права на пенсию за выслугу лет. С учетом того, что при определении права на пенсию за выслугу лет принимается во внимание военная служба в льготном исчислении, ветераном военной службы в тот период могли стать военнослужащие и граждане, уволенные с военной службы, имеющие общую продолжительность военной службы в календарном исчислении менее 20 лет.

Как видим, с 1 января 2000 г. законодатель несколько ужесточил условия присвоения звания ветерана военной службы, установив в качестве критерия наличие 20-летней выслуги на военной службе в календарном исчислении.

### **2. Меры социальной поддержки ветеранов военной службы**

В отличие от рассмотренного выше вопроса об условиях и порядке присвоения звания ветерана военной службы, которые с вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в основном не изменились, объем мер социальной поддержки указанной категории ветеранов, а также порядок их предоставления претерпели весьма существенные изменения. Более того, в данной сфере возник целый ряд проблем, разрешение которых является одной из актуальнейших задач современной военно-социальной политики.

Напомним, как был урегулирован данный вопрос до вступления в силу ныне действующей редакции Федерального закона «О ветеранах», т. е. до 1 января 2005 г.

В соответствии со ст. 23 указанного Закона (в его прежней редакции) ветераны военной службы по достижении возраста, дающего право на пенсию по старости (т. е. 55 и 60 лет соответственно женщины и мужчины), приобретали право на льготы, установленные для ветеранов труда. К числу таких льгот относились: льготы по медицинскому обеспечению; предоставление ежегодного отпуска в удобное для них время и предоставление отпуска без сохранения заработной платы сроком до одного месяца в году; бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта (за исключением такси); 50%-ная скидка в оплате занимаемой общей площади жилых помещений, коммунальных услуг, за пользование телефоном; другие льготы.

С 1 января 2005 г. в связи с вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ прокомментированная выше ст. 23 прежней редакции Федерального закона «О ветеранах», устанавливавшая меры социальной защиты ветеранов военной службы, утратила силу. Взамен ее каких-либо правовых норм не принято. На этом фоне весьма странным представляется мнение авторов Научно-практического комментария к Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, которые указывают: «В связи с принятием специальных федеральных законов, регулирующих вопросы социальной поддержки данных категорий граждан (имеются в виду ветераны военной службы и ветераны государственной службы. – В.Г.), наличие этой статьи в настоящем Законе стало неактуально»<sup>1</sup>. Очень любопытно было бы узнать, о каких таких специальных федеральных законах идет речь в указанном комментарии.

Действительность такова, что как ни парадоксально, но ныне действующая редакция Федерального закона «О ветеранах», сохранив категорию ветерана военной службы, в то же время не содержит правовых норм о каких-либо мерах их социальной поддержки. Создается впечатление, что присвоение звания ветерана военной службы является только моральным стимулом к добросовестной многолетней военной службе, не принося указанным лицам каких-либо материальных выгод. Ничуть не умаляя роль и значение морального фактора, полагаем необходимым тем не менее указать, что в нынешних социально-экономических условиях, а также в связи с особым статусом военнослужащих, чья профессиональная деятельность связана с обеспечением военной безопасности государства и сопряжена с повышенной опасностью и риском для жизни и здоровья, одних только мер морального стимулирования данной категории ветеранов явно недостаточно.

Не в полной мере согласуется создавшееся положение и с принципом социальной справедливости. Действительно, в условиях, когда для всех категорий ветеранов федеральным законодательством установлены вполне конкретные меры социальной поддержки<sup>2</sup>, отсутствие в указанном законодательстве норм о таких мерах в отношении ветеранов военной службы вызывает вполне понятное возмущение данной категории граждан, провоцирует многочисленные обращения в высшие органы государственной власти, а также явилось причиной открытых акций протеста (митингов, пикетов, шествий и т. п.) военных пенсионеров, имевших место во многих городах России в первой половине 2005 г.

Апологеты нынешней редакции Федерального закона «О ветеранах» (главным образом представители Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации) зачастую апеллируют к ст. 22 данного Закона, которая, по их мнению, определяет меры социальной поддержки ветеранов военной службы.

Так ли это на самом деле?

Обратимся к содержанию указанной статьи. В ней сказано: «Меры социальной поддержки ветеранов труда, а также граждан, приравненных к ним по состоянию на 31 декабря 2004 года, определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации». Из этого следует, что поскольку до 1 января 2005 г. ветераны военной службы, достигшие общего пенсионного возраста, были приравнены по уровню прав и льгот к ветеранам труда, то, следовательно, в настоящее время меры их социальной поддержки должны определяться законодательством субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что в соответствии с указанным законодательным положением в субъектах Российской Федерации устанавливаются меры социальной поддержки ветеранов военной службы. Так, например, Московской городской Думой принят Закон г. Москвы «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей города Москвы» от 3 ноября 2004 г. № 70. В соответствии с п. 1 ст. 6 указанного Закона ветеранам труда и приравненным к ним лицам (а к таким лицам в соответствии со ст. 3 данного Закона относятся и ветераны военной службы) предоставляются следующие меры социальной поддержки:

- 1) право на бесплатный проезд в г. Москве на всех видах городского пассажирского транспорта (кроме такси и маршрутного такси);
- 2) оплата в размере 50 % стоимости проезда железнодорожным пригородным транспортом в сроки действия сезонных тарифов;
- 3) 50%-ная скидка по оплате жилищно-коммунальных услуг в порядке, устанавливаемом правительством Москвы;
- 4) абонентам телефонных сетей 50%-ная скидка по абонентской плате за телефон;
- 5) бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики).

Кроме того, в соответствии с подп. 3 п. 1 ст. 11 рассматриваемого Закона г. Москвы ветеранам военной службы установлена ежемесячная денежная выплата в размере 200 руб.

Указанные меры социальной поддержки предоставляются ветеранам военной службы, проживающим в г. Москве, при достижении возраста, дающего право на пенсию по старости в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Что касается ветеранов военной службы из числа военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в связи с исполнением обязанностей военной службы, то вопрос с определением мер их социальной поддержки в основном решен, поскольку в соответствии с п. 3 ст. 14 Федерального закона «О ветеранах» на указанную категорию ветеранов распространяются меры социальной поддержки, предоставляемые инвалидам войны. Объем этих мер социальной поддержки достаточно обширен: обеспечение за счет средств федерального бюджета жильем инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 г.; внеочередная установка квартирного телефона; оплата в

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ / Под общ. ред. Н.А. Волгина, С.В. Калашникова. М. 2005. С. 288.

<sup>2</sup> За исключением ветеранов государственной службы, которых постигла та же участь, что и ветеранов военной службы.

размере 50 % занимаемой общей площади жилых помещений и коммунальных услуг; льготы по медицинскому обеспечению; прием вне конкурса в государственные образовательные учреждения с выплатой им специальных стипендий; использование ежегодного отпуска в удобное для них время и предоставление отпуска без сохранения заработной платы сроком до 60 календарных дней в году; другие меры социальной поддержки.

Казалось бы, действительно, вопрос определения мер социальной поддержки ветеранов военной службы в нормативном порядке решен и поводов для беспокойства вроде бы не должно быть. Однако складывающаяся после 1 января 2005 г. практика реализации Федерального закона «О ветеранах» выявила ряд серьезных проблем в данной сфере.

### **3. Проблемы в реализации статуса ветерана военной службы**

Основные проблемы реализации статуса ветеранов военной службы состоят в следующем:

– *во-первых*, в приведенных выше положениях ст. 22 Федерального закона «О ветеранах» идет речь о мерах социальной поддержки ветеранов военной службы, которые являлись таковыми по состоянию на 31 декабря 2004 г. В связи с этим остается открытым вопрос: каким образом будет осуществляться социальная защита ветеранов военной службы, которым данное звание будет присвоено после 1 января 2005 г.? Ныне действующая редакция Федерального закона «О ветеранах» ответа на данный вопрос не дает;

– *во-вторых*, ветераны военной службы – это граждане, которые выполняли (выполняют) государственно-значимые задачи, исполняли (исполняют) обязанности военной службы в интересах всего общества. Однако определение мер их социальной поддержки отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Данное обстоятельство воспринято ветеранами весьма болезненно, поскольку создает ощущение отказа федеральных властей от оценки их ратного труда. Принцип определения мер социальной поддержки, установленный законодателем для ветеранов труда, совершенно неприемлем для ветеранов военной службы. Военная служба является особым видом государственной службы и осуществляется в интересах всего государства, а не отдельных субъектов Федерации, следовательно, вполне логичными являются ожидания ветеранов военной службы, связанные с установлением мер их социальной поддержки именно федеральными властями, а не местными;

– *в-третьих*, неизбежным следствием нормотворческой деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации по определению мер социальной поддержки ветеранов является то обстоятельство, что ветераны военной службы, проживающие в различных регионах страны, стали иметь различный уровень социальной защищенности в зависимости от финансово-экономических возможностей того или иного субъекта Российской Федерации. Это приводит к еще большему нарушению принципа социальной справедливости: имея до увольнения с военной службы единый статус военнослужащего, указанные граждане, уволившись в запас, по объему прав и льгот оказались разделенными по территориальному признаку.

Указанные проблемы требуют своего разрешения, поскольку речь идет о социальном самочувствии и благосостоянии миллионов заслуженных людей.

### **4. Некоторые выводы и предложения**

В преамбуле Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ провозглашен принцип необходимости поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения стабильности правового регулирования. Проведенный в настоящей статье анализ проблем, связанных с реализацией статуса ветерана военной службы, свидетельствует о том, что в отношении данной категории ветеранов указанный принцип остается лишь декларацией. Это актуализирует настоятельную необходимость внесения серьезных корректив в законодательство о социальной защите ветеранов.

В целях восстановления справедливости представляется целесообразным дополнить Федеральный закон «О ветеранах» статьей, устанавливающей единые меры социальной поддержки ветеранов военной службы на федеральном уровне, независимо от места их жительства – так, как это сделано, например, в отношении ветеранов боевых действий.

Что касается срока, с которого ветеранам военной службы должны предоставляться указанные меры социальной поддержки, то здесь, по нашему мнению, следует использовать проверенный почти десятилетней практикой принцип, который был заложен в прежней редакции Федерального закона «О ветеранах»: право на социальные гарантии ветераны военной службы должны приобретать, как и прежде, с достижением пенсионного возраста по старости, т. е. мужчины – с 60 лет, женщины – с 55 лет.

В пользу предложенного варианта решения проблем социальной поддержки ветеранов военной службы говорит и то обстоятельство, что пенсионное и другие виды социального обеспечения указанной категории граждан осуществляются за счет средств федерального бюджета. В случае реализации данного варианта отпадет необходимость перечисления соответствующих средств федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, что приведет к экономии расходов, связанных с их учетом, распределением и т. п. Все финансовые вопросы в этом случае можно было бы решать через органы, осуществляющие пенсионное обеспечение указанных граждан.

## Органы социальной защиты от населения (о выплате ежемесячного пособия на ребенка и не только)

*А.Г. Тищенко, офицер юридической службы Вооруженных Сил Российской Федерации, майор юстиции*

Я узнал, что у меня, есть огромная семья,  
И тропинка, и лесок, в поле каждый колосок,  
Речка, небо голубое, это все мое, родное!  
Это Родина моя! Всех люблю на свете я!  
*(из к/ф «Брат-2»)*

В некотором царстве, в некотором государстве проходил военную службу офицер. Государственных наград за службу он не имел, но и взысканий от начальства тоже – в общем, хорошо служил.

Семья офицера состояла из его жены и сына. Жили они бедно, ни квартиры, ни дома собственного не имели, в общежитии 20-х годов прошлого века, переоборудованном из конюшни маршала Буденного. Офицер согласно регламенту большую часть времени отдавал службе, а меньшую – жене. Жена домашними делами заведовала и ждала мужа со службы.

Долгие годы не было у них больше детей, и вот на радость родилась у них красавица-дочка.

Обратился офицер к своему начальству с рапортом о предоставлении ему 10 суток отпуска по личным обстоятельствам. Начальство рапорт удовлетворило, потому как понимало, что дети – это святое!

Отпуск оказался коротким как выстрел. Не успел офицер дома стулья, столы и шкафы переставить, генеральную уборку сделать, детские вещи купить, жену с дочкой из роддома забрать, встретить и проводить по этому поводу уважаемых гостей, как пора было вновь на службу выходить.

На службе офицера продолжали поздравлять те, кто еще не поздравил. А те, кто поздравил, напутствовали: мол, время зря не трати, оформляй дочку свою как положено, чтоб все бумаги в порядке были.

Задумался офицер: какие такие ему бумаги на дочку собрать надо, чтобы все как положено было?

Стал он умные книжки читать, да план действий конкретный разрабатывать.

План действий у офицера получился такой:

1. Прежде всего, необходимо оформить свидетельство о рождении в органах записи актов гражданского состояния (в загсе).

2. Подать рапорт по команде о внесении изменений в сведения о составе семьи.

3. Затем получить полис обязательного медицинского страхования в органах медицинского страхования.

4. И наконец, в органах социальной защиты населения оформить причитающиеся детские пособия.

Действуя согласно разработанному плану, офицер выяснил, что основным документом, регламентирующим порядок работы загсов по выдаче свидетельств о рождении, является Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» от 15 ноября 1999 г. № 143-ФЗ, в котором установлено, что основанием для государственной регистрации рождения является документ установленной формы о рождении, выданный медицинской организацией независимо от ее организационно-правовой формы, в которой происходили роды.

Закон также установил, что государственная регистрация рождения производится органом записи актов гражданского состояния по месту рождения ребенка или по месту жительства родителей (одного из родителей).

С одной стороны, офицер понятия не имел, какой смысл вкладывают должностные лица загса в понятие «место рождения ребенка», а с другой стороны, хорошо знал, что любые должностные лица, кого-либо или что-либо государственно регистрирующие, под местом жительства человека понимают адрес, по которому он зарегистрирован по месту жительства (читай по старо-советски – постоянно прописан).

Поэтому, узнав адрес и порядок работы загса района, на территории которого офицер и его жена имели регистрацию по месту жительства, за получением свидетельства о рождении дочери офицер решил направиться именно туда, имея на руках следующие документы:

- справку из роддома о рождении дочери;
- паспорт, удостоверяющий офицера как личность;
- паспорт жены, удостоверяющий ее личность;
- свидетельство о заключении брака между офицером и его женой.

Вооружившись набором минимальных знаний и перечисленных документов офицер без особых проблем (а точнее, вообще без проблем) получил в загсе – бесплатно – свидетельство о рождении, две справки на получение детских пособий, журналы и проспекты с разной полезной информацией в помощь молодым родителям, разъяснение о необходимости регистрации дочери по месту жительства в порядке, предусмотренном п. 28 постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713, а также устную благодарность за своевременное обращение.

Подивился офицер слаженности в работе органа записи актов гражданского состояния и мудрости офицеров, посоветовавших не тянуть с оформлением положенных документов<sup>1</sup>, но гадать о том, что бы было, опоздай он с обращением в загс, не стал.

Выполнив первый пункт своего плана действий, офицер приступил к осуществлению второго.

Поскольку офицер и его жена были зарегистрированы по месту жительства по адресу воинской части, рапорт в порядке подчиненности был подан следующего содержания:

*«Прошу Вашего ходатайства перед вышестоящим командованием о регистрации моей дочери по месту жительства по адресу воинской части, а также о внесении необходимых изменений в учетные данные*

---

<sup>1</sup> В соответствии с Федеральным законом «Об актах гражданского состояния» заявление о рождении ребенка должно быть сделано не позднее чем через месяц со дня рождения ребенка.

*военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий) в связи с рождением дочери.*

*Копию свидетельства о рождении прилагаю.*

*Воинская должность, дата, воинское звание, подпись, инициал, фамилия.»*

Положительная резолюция старшего начальника на рапорте обеспечила его исполнение в установленные сроки и на свидетельстве о рождении появился штампик о регистрации дочери офицера по месту жительства.

Третий пункт плана также был выполнен в образцово-показательном стиле.

Узнав адрес ближайшей страховой медицинской организации, осуществляющей обязательное медицинское страхование, офицер получил на дочку полис обязательного медицинского страхования, предъявив паспорт жены и копию свидетельства о рождении дочери.

Осталось дело за малым: оформить получение детских пособий.

Легкость, с которой офицер выполнил первые три пункта своего плана, убедила его в том, что в царстве-государстве, которому он служит верой и правдой, дети имеют право на особую заботу и помощь, а семье как основной ячейке общества и естественной среде для роста и благополучия всех ее членов обеспечены необходимые защита и содействие.

Но не учел он того обстоятельства, что в отличие от получения свидетельства о рождении и полиса обязательного медицинского страхования оформление детских пособий потребует от государства выдачи наличных денежных средств. А поскольку последние 10 – 15 лет то царство-государство ориентировано было на рыночные отношения со всеми и каждым, его (государства) логика в данном случае сводилась к следующему постулату: если давать людям деньги просто так, то количество денег у царства-государства будет уменьшаться. Следовательно, если людям выдать меньше денег, то у государства их останется больше.

Это знание откроется офицеру позже. А пока, уверенный в скорости и неотвратимости оформления детских пособий, он направился в организацию, название которой говорило само за себя.

Орган социальной защиты населения, в котором офицеру предстояло ознакомиться с процедурой выдачи детских пособий, находился на первом этаже многоэтажного жилого дома. Войдя внутрь помещения, справа от себя офицер увидел дверь № 1, на которой, кроме номера, была надпись: «Детские пособия». Дверь была закрыта, а проход к ней был заблокирован двумя уставшего вида женщинами, олицетворявшими собой очередь. Заняв свою и почувствовав себя населением, которое скоро начнут защищать, офицер заметил, что стены данной организации по обе стороны от двери № 1 были украшены стендами. Каждый из стендов имел одно и то же название – «Информация».

Обрадовался офицер тому, что из первоисточника узнает алгоритм действий гражданина в случае обращения за детскими пособиями, основания выдачи и виды пособий, случаи и порядок их предоставления, а также перечень необходимых для этого документов.

Однако, к большому разочарованию, ничего подобного на стендах он не увидел. Обо всем и ни о чем – так вкратце можно охарактеризовать прочитанное офицером. Наверное, это потому, подумал офицер, что уровень и степень защиты, предоставляемой этой организацией, настолько высоки, что необходимости содействия граждан в ее документальном оформлении нет нужды – орган социальной защиты населения все делает сам.

Действительно: офицер был убежден, что наличие детей – это единственное и достаточное условие для того, чтобы государство, в котором материнство, детство и семья находятся под его защитой<sup>2</sup>, оказывало помощь. Эта незатейливая мысль родилась в сознании офицера не сама по себе – он позаимствовал ее из ст. 40 Европейского кодекса социального обеспечения от 16 апреля 1964 г.

О том, что его родное государство Европейский кодекс социального обеспечения не ратифицировало, офицер не знал.

Дождавшись своей очереди и зайдя в кабинет, офицер представил находящейся в кабинете № 1 женщине следующие документы: свой паспорт, копию паспорта жены, справки, выданные загсом, свидетельство о рождении дочери и его копию. По его мнению, этих документов должно было быть более чем достаточно для того, чтобы орган социальной защиты населения, представляющий в данном случае царство-государство, убедился в наличии у офицера и его жены права на получение детских пособий.

Удивлению офицера не было предела, когда он услышал, что этих документов явно не хватает для оформления детских пособий. Отсутствие практической информации на стендах с наружной стороны кабинета № 1 было с лихвой компенсировано подробными разъяснениями его хозяйки о том, что необходимо для осуществления выплат детских пособий, причем для каждого вида пособий это «что» было свое собственное, отличное от других. От вылившегося на голову офицера потока информации и неожиданного поворота событий офицер почти утратил уцелевшую за годы службы способность хладнокровно мыслить, сказал «спасибо» и вышел из кабинета. В этот момент он почувствовал всеми фибрами своей армейской души, что ни он сам, ни его дети как объекты социальной защиты царству-государству не нужны. В его боевой памяти ожили воспоминания девятилетней давности, когда он оформил детские пособия на сына в этом же органе социальной защиты населения, но ему удалось найти только одно совпадение с настоящей действительностью: это хозяйка кабинета № 1.

Оказавшись на улице, офицер продолжал недоумевать: как же так, прошло всего девять лет с того момента, когда орган социальной защиты населения оформлял детские пособия гражданам по факту рождения у них детей. Царство-государство с тех пор не изменилось<sup>3</sup>, по крайней мере, в названии, а детские пособия оно уже выплачивать не хочет.

<sup>2</sup> Пункт 1 ст. 38 Конституции Российской Федерации.

<sup>3</sup> См. Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании системы государственных социальных пособий и компенсационных выплат семьям, имеющим детей, и повышении их размеров» от 10 декабря 1993 г. № 2122 (утратил силу).

Что-то здесь не так, подумал офицер. Не зря же хозяйка кабинета № 1 рассказывала про какой-то среднедушевой доход на каждого члена семьи, вычисляемый за последние три месяца.

Запасшись терпением, офицер решил во всем разобраться самостоятельно.

Ближайший выходной он посвятил изучению действующего законодательства, регламентирующего выплату гражданам детских пособий.

Выяснилось, что закон предусматривает следующие виды социальной поддержки граждан, имеющих детей:

- 1) пособие по беременности и родам;
- 2) единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- 3) единовременное пособие при рождении ребенка;
- 4) ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- 5) ежемесячное пособие на ребенка.

Из указанных социальных пособий только одно рассчитано на долгосрочное поддержание определенного уровня жизнеобеспечения семей с детьми и по этой причине является наиболее значимой социальной помощью государства: это ежемесячное пособие на ребенка - право на его получение сохраняется до достижения ребенком 16-летнего возраста (а при условии обучения в общеобразовательном заведении – до 18 лет).

Офицер претендовал только на 3-й и 5-й пункты данного списка - единовременное пособие при рождении ребенка и ежемесячное пособие на ребенка. Именно на эти виды социальной помощи были выданы справки в загсе.

Далее закон определил, что порядок назначения и выплаты единовременного пособия при рождении ребенка устанавливается Правительством Российской Федерации<sup>4</sup>, а ежемесячного пособия – законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации<sup>5</sup>.

Что-то стало проясняться: самый расходный для государства вид социальной защиты – ежемесячное пособие на ребенка государство выплачивать отказалось (по крайней мере, непосредственно) и переложило эту обязанность на плечи республик, областей и краев, городов федерального значения и т. д.<sup>6</sup>

Следовательно, требования к оформлению ежемесячного пособия на ребенка в каждом регионе Российской Федерации различны, как различен и размер этого пособия. Значит, и уровень социальной защиты семей с детьми внутри одного государства, но в разных его регионах также различен. Наиболее предпочтительным выглядит следующий посыл: чем богаче субъект Российской Федерации, тем проще порядок оформления ежемесячного пособия в нем и выше его размер, а чем беднее регион, тем сложнее получить пособие и тем ниже его размер.

Однако богачи бывают пресыщены, но не насыщены. И богатство субъекта Российской Федерации вовсе не гарантирует повышенную социальную заботу о проживающих на его территории семьях с детьми. Например, в Москве размер ежемесячного пособия на ребенка составляет 70 руб.<sup>7</sup> т. е. минимальный предел, установленный государством к обязательной выплате субъектами Российской Федерации<sup>8</sup>. Некоторые субъекты Российской Федерации все же ввели собственные надбавки к этим суммам. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе такая надбавка составляет 50 % к пособию. В Орловской области надбавка для семей, имеющих пятерых и более детей, – 50 %; четверых – 40 %; троих – 20 %. Иркутская область выплачивает по 100 руб., а Волгоградская - 140 руб.

Нетрудно «догадаться», что в настоящее время в России 70 руб. в месяц – это «большие деньги». Как, впрочем, и четыре года назад<sup>9</sup>. Разделив 70 на количество дней в месяце получим 2 руб. 30 коп. в день.

На 2 руб. 30 коп. в день можно приобрести ...э-э-э... (в данном случае логика может привести вас от «А» к «Б», а воображение доставить куда угодно). Например, к следующему открытию: самый легкий способ объяснить своим детям, что такое деньги, – это их не иметь.

Но у рыночного государства свой собственный счет. И то, что для ребенка 2 руб. 30 коп. в день, для государства 15 120 руб. за 18 лет!

По данным Минтруда, в Российской Федерации насчитывается около 18,5 млн. детей только из так называемых малообеспеченных семей. И 15 120 руб. на одного ребенка превращаются в 279 720 000 руб. на всех (15 540 000 руб. в год).

15 540 000 руб. в год только на ежемесячные пособия на детей, подумало государство, – так же по миру можно пойти! И пошло. Другим путем!

В 2001 г. государство сказало, что богатым людям 70 руб. в месяц на ребенка «погоды не делает». Зачем богатым родителям 2 руб. 30 коп. в день на их богатые чада – это же смешно. Лучше эти деньги у них отобрать, и отдать их бедным родителям и их бедным детям. Сказано – сделано. Правда, наполовину. У богатых 70 руб. в месяц отобрали, а вот бедным не добавили.

Поскольку в государстве как-то не принято делить граждан на бедных и богатых, государство ввело следующий термин, проводящий черту между бедностью и богатством: семьи, имеющие размер среднедушевого дохода,

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющих детей» от 4 сентября 1995 г. № 883.

<sup>5</sup> Далее в статье пойдет речь о ежемесячном пособии на ребенка как основном из перечисленных выше видов социальной помощи, оказываемой государством семьям с детьми.

<sup>6</sup> До 1996 г. за детей платило государство, в 1996 – 1997 гг. – муниципальные бюджеты, в 1998-2000 гг. – региональные, с 2001 г. – снова государство, а с 2005 г. – субъекты Российской Федерации.

<sup>7</sup> См. постановление правительства Москвы от 28 декабря 2004 г. № 911-ПП.

<sup>8</sup> См. Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ и постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. № 883.

<sup>9</sup> Ежемесячное пособие на ребенка в 70 руб. выплачивается с 2001 г. До этого – 70 % от минимального размера оплаты труда.

рассчитываемого за последние 3 месяца, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка в соответствии с законодательством Российской Федерации.

О как! Не больше и не меньше, зато как красиво звучит. Уместно вспомнить народную мудрость: почти за все можно расплатиться словами.

Надо отдать должное изобретательности государства: с наскока величину размера среднедушевого дохода, дающего право на получение этого пособия в соответствии с законодательством Российской Федерации, и одновременно представление о границе между богатством и бедностью по версии государства, не узнаешь.

Государство просто делегировало решение и этого вопроса субъектам Российской Федерации<sup>10</sup>, оставшись как бы в стороне.

Ну а субъекты... Субъекты установили, что право на получение ежемесячного пособия на ребенка принадлежит семьям, имеющим среднедушевой доход, размер которого не превышает величину прожиточного минимума, установленную нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации<sup>11</sup>, т. е. в Российской Федерации государство признает богатыми (не нуждающимися в социальной помощи государства) гражданами тех, чей среднедушевой доход колеблется от величины прожиточного минимума до бесконечности. Приятно, конечно, почувствовать себя в одном ряду с сотней богатейших бизнесменов России<sup>12</sup>, но ...

Например, по состоянию на первый квартал 2005 г. в г. Москве, в одном из самых дорогих городов мира, не имели права на получение ежемесячного пособия на ребенка семьи, среднедушевой доход которых превышал 4 101 руб. 43 коп.<sup>13</sup> (около 140 долл. США).

Следовательно, по мнению государства, в г. Москве в первом квартале 2005 г. богатыми были семьи, среднедушевой доход которых превышал 4 101 руб. 43 коп., а бедными – у которых среднедушевой доход был менее этой суммы.

В состав денежных средств, учитываемых при исчислении среднедушевого дохода, входят денежное довольствие и иные выплаты военнослужащим. Поскольку военную службу офицер проходил в г. Москве, он незамедлительно произвел расчет среднедушевого дохода своей семьи: 4 101 руб. 44 коп. – какая уничтожающая точность!

Офицер не знал, что ему делать: радоваться или огорчаться.

С одной стороны, его семья считалась богатой благодаря «лишней» копейке, с другой стороны, его дочь, а вместе с ней и сын лишались социальной помощи государства в виде ежемесячного пособия на ребенка. В первом случае офицер не понимал, как может быть богатой семья, не имеющая собственного угла и каждый день убеждающаяся в справедливости поговорки «Кто лишен денег, тот лишен элементарных прав человека», а во втором – почему семья военнослужащего, доходы которого целиком и полностью зависят от установленного государством размера денежного довольствия, лишена социальной поддержки защищаемого им же государства.

Офицер невольно вспомнил соседа по коридору общежития, работающего дворником. Среднедушевой доход дворника общежития до назначения ежемесячного пособия на его ребенка составлял ровно 4 101 руб., а после назначения – 4 171 руб.

Получается, семья дворника оказалась и богаче семьи офицера, и получающей ежемесячное пособие на ребенка.

Что-то офицер совсем запутался. Какая-то несправедливость.

Может быть, похожий порядок обращения с семьями, имеющими детей, установлен не только в родном царстве-государстве, но за тридевять земель?

Заглянул офицер за границы государства, и вот что он там увидел.

В большинстве европейских стран пособия на детей получают все семьи вне зависимости от размеров дохода. В Великобритании размер детского пособия составляет около 50 долл., в Дании – 100, Швеции – 120, Германии – 150.

Похожее разделение на богатых и бедных существует в Соединенных Штатах Америки и Канаде. Однако в отличие от России детские пособия выдаются в США не только семьям, имеющим доход ниже черты бедности, но и тем, доходы которых превышают черту бедности не более чем на 30 %. В каждом штате размер пособия свой – от 150 до 600 долл. В Канаде базовый размер пособия на ребенка составляет 55 долл. и выплачивается только малоимущим. В ряде канадских провинций для третьего и последующих детей, а также для более взрослого ребенка сумма возрастает примерно до 100 долл.<sup>14</sup>

Ох, лучше б офицер не заглядывал за тридевять земель. Получалось, что противоречие между потребностями рыночной экономики и социальными правами человека присуще только его Отечеству, а в остальном цивилизованном мире, по крайней мере в отношении семей с детьми, действует комплексная государственная система мер, направленная на обеспечение ребенку защиты и заботы, необходимой для его благополучия (принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону).

Вот такая невеселая сказка.

Страна, входящая в состав государств «большой восьмерки», куда также входят семь наиболее экономически развитых стран мира (США, Япония, Германия, Франция, Великобритания, Италия и Канада), не в состоянии обеспечить достойную социальную помощь детям – наиболее социально уязвимой группе населения.

---

<sup>10</sup> См. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. № 883.

<sup>11</sup> См., например, Закон г. Москвы от 3 ноября 2004 г. № 67.

<sup>12</sup> См. специальный выпуск Forbes, май/2005.

<sup>13</sup> См. постановление Правительства Москвы от 24 мая 2005 г. № 354-ПП.

<sup>14</sup> Новые Известия. 2004 г. 15 ноября.

Между тем в конце 2003 г. группа депутатов Государственной Думы обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности положений ст.ст. 8, 15 и действующей в то время ст. 17 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ.

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, А.Л. Кононова, Л.О. Красавчиковой, В.О. Лучина, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, А.Я. Сливы, О.С. Хохряковой, Б.С. Эбзеева в определении от 2 октября 2003 г. № 382-О установил буквально следующее:

«... в запросе группы депутатов Государственной Думы оспаривается конституционность положений статей 8, 15 и 17 Федерального закона от 19 мая 1995 года «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (с последующими изменениями и дополнениями).

Заявители просят признать названные положения не соответствующими статьям 2, 7, 15, 17, 18, 38 (часть 1), 39 (часть 1) и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку, по их мнению, установленные этими положениями размеры пособий не обеспечивают государственную поддержку материнства и детства даже на уровне прожиточного минимума, что не отвечает целям Российской Федерации как социального государства и не согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, в частности с Конвенцией о правах ребенка от 20 ноября 1989 года.

Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов, пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7); материнство и детство, семья находятся под защитой государства (статья 38, часть 1); каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1).

Признавая необходимость государственной поддержки материнства и детства, одной из форм которой является предоставление соответствующих видов государственных пособий, Конституция Российской Федерации тем самым предполагает создание для соответствующей категории граждан условий, обеспечивающих их достойную жизнь и выполнение ими социальных функций, связанных, в частности, с материнством и детством.

Вместе с тем закрепление в Конституции Российской Федерации обязанности государства по защите материнства и детства, семьи не подразумевает право этих граждан на получение определенных денежных сумм. Вопрос о конкретных размерах пособий и других выплат, вытекающих из конституционного права на социальное обеспечение, решается, как следует из статей 39 (часть 2), 71 (пункты «в», «е»), 72 (пункты «б», «ж» части 1) и 76 (части 1 и 2), законодателем. Исполнительная же власть в лице Правительства Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области социально-экономического обеспечения (статья 114, пункт «в» части 1, Конституции Российской Федерации). При этом осуществление государством конституционной обязанности по установлению гарантий социальной защиты материнства и детства должно согласовываться, в силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе с имеющимися у него на данном этапе социально-экономического развития финансовыми и иными средствами и возможностями (определение от 10 октября 2002 года по жалобе гражданина М.Д. Рамалданова на нарушение его конституционных прав положениями Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»).

На необходимость учета имеющихся у государства ресурсов при оказании помощи родителям по содержанию детей указывает и Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 года.

Так, согласно ее статье 26 государства – участники Конвенции признают за каждым ребенком право пользоваться благами социального обеспечения, включая социальное страхование, и принимают необходимые меры для достижения полного осуществления этого права в соответствии с национальным законодательством; эти блага по мере необходимости предоставляются с учетом имеющихся ресурсов и возможностей ребенка и лиц, несущих ответственность за содержание ребенка. Статья 27 Конвенции признает право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребенка, и закрепляет, что государства-участники принимают необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей (пункты 1 и 3).

Следовательно, реализуя конституционные полномочия, связанные с принятием Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», законодатель был вправе самостоятельно определить в рамках единой государственной политики в области социально-экономического обеспечения размеры пособий по государственной поддержке материнства и детства исходя из имеющихся у государства финансовых и иных ресурсов.

При этом признание государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства в качестве конституционных ценностей Российской Федерации как социального государства (статья 7, часть 2; статья 38, часть 1, Конституции Российской Федерации) предполагает возложение на органы государственной власти обязанности изыскивать средства и создавать другие предпосылки для повышения государственных пособий, имея в виду необходимость их установления в конечном счете на уровне, отвечающем социальному предназначению и конституционной природе этих выплат.

Кроме того, государственная поддержка материнства и детства не ограничивается системой государственных пособий гражданам, имеющим детей. Она носит комплексный характер и включает права, льготы и иные социальные меры, в том числе предусмотренные законодательством Российской Федерации о социальной помощи, занятости, образовании, здравоохранении, налогах, целью которых является облегчение положения нуждающихся семей и обеспечение для них прожиточного минимума. Использование же тех или иных систем правового регулирования по

оказанию государственной поддержки семьи, материнства и детства в качестве приоритетных, в рамках единой государственной политики в области социально-экономического обеспечения, является прерогативой законодателя.

Таким образом, проверка конституционности норм, устанавливающих конкретные размеры пособий соответствующим категориям граждан, имеющих детей, и тем самым – предрешение вопроса о том, каким должен быть размер пособий и иных форм социального обеспечения материнства и детства, фактически означала бы оценку экономической целесообразности решений законодателя и нарушение конституционного принципа осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации)».

Исчерпывающее и красивое определение Конституционного Суда Российской Федерации.

Помимо содержания, данное определение Конституционного Суда Российской Федерации привлекает к себе внимание и потому, что в суд обращался не кто иной, как коллективный выразитель интересов и воли народа (последний, кстати, является единственным источником власти в Российской Федерации), не сумев отстоять свою позицию в Государственной Думе.

А судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо от чьей бы то ни было воли осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства, разъяснил, что разрешение данной проблемы находится в исключительной компетенции той же Государственной Думы.

Оказывается, уровень социальной защиты гражданина Российской Федерации, имеющего детей, целиком и полностью зависит от решения законодателя, которое, в свою очередь, основано на его осведомленности о наличии у государства финансовых и иных ресурсов. Более того: Конституционный Суд не осмелился оценить экономическую целесообразность принятых законодателем решений по установлению конкретных размеров детских пособий, посчитав такую оценку нарушением конституционного принципа осуществления государственной власти.

Принцип осуществления государственной власти в Российской Федерации установлен ст. 10 Конституции Российской Федерации и, как представляется, благодаря ему в системе государственной власти устанавливается такой порядок взаимоотношений между органами государственной власти, который позволяет им сдерживать и контролировать друг друга, не допуская концентрации власти в руках одного лица или органа. Каждая из ветвей власти (законодательная, исполнительная и судебная) самостоятельна и независима в реализации своих полномочий; ни одна из ветвей власти не может принять на себя осуществление функций другой ветви власти. Все государственные органы действуют в рамках своей компетенции. При этом все ветви власти взаимосвязаны, взаимодействуют и образуют единый государственный механизм.

Таким образом, принцип разделения властей предполагает установление механизма сдержек и противовесов в организации и осуществлении государственной власти, обеспечивающего самостоятельное функционирование и взаимодействие органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Благодаря этому создаются дополнительные правовые гарантии, препятствующие развитию в государстве авторитарных и тоталитарных тенденций, обеспечивающие свободу в обществе, защиту прав и свобод человека и гражданина.

Видимо, в данном случае указанные дополнительные правовые гарантии не сработали и право семей с детьми на получение детских пособий, способных оказать действительную материальную помощь, оказалось один на один с законодателем, который сделал все для того, чтобы затраты государства на выплаты ежемесячного пособия на ребенка были сведены к минимуму.

Заручившись поддержкой Конституционного Суда в том, что исключительное право определения размера социальных пособий на детей принадлежит законодателю, законодатель лишил семей, имеющих размер среднедушевого дохода, превышающий величину прожиточного минимума, установленную нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, права получения ежемесячного пособия на ребенка, попутно установив такие размер пособия и порядок его оформления, которые фактически отбивают желание у малоимущего населения его получать.

В нормальном обществе система социальной защиты граждан, обеспечиваемая государством, представляет собой механизм, для запуска которого достаточно обращения граждан в органы социальной защиты. Причем гражданину гарантированы условия, необходимые для реализации его права на социальную помощь. Все затраты, связанные с удостоверением права гражданина на получение социальной помощи, оформлением необходимых документов и выплатой пособий, осуществляются органом социальной защиты, именуемым таковым по праву.

В нашем же обществе созданная государством в лице законодателя система социальной защиты граждан, имеющих детей, представляет собой некую бумеранговую субстанцию, «гидру» социальной помощи населению, которая в принципе признает право граждан на получение ежемесячного пособия, но всем своим видом показывает населению комбинацию из трех пальцев руки – долги отдают только труссы. Вот нам смело и объясняют: хочешь получать 2 руб. 30 коп. в день на своего ребенка – собери кучу бумажек, принеси их к нам, а мы будем решать – правильно или неправильно ты их оформил, бедный ты или богатый, достоин ли ребенок государственной помощи или его родители имеют запредельный среднедушевой доход. И не забудь, что в случае назначения пособия к выплате мы за тобой будем следить. Если обманул, и пособие выплачивать прекратим, и уже выплаченные деньги вернем, и на заметку возьмем, чтоб другим неповадно было. И, конечно же, особый правовой статус военнослужащих, обусловленный необходимостью выполнения ими долга и обязанности гражданина Российской Федерации по защите Отечества, нас вообще не интересует.

Не отпало желание получить ежемесячное пособие на ребенка – добро пожаловать к нам!

## Стимулирует ли государство процесс получения высшего военного профессионального образования?

*А.И. Тюрин, адъюнкт кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, капитан юстиции*

В соответствии с Перечнем военных образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2004 г. № 1404-р (в редакции от 15 декабря 2004 г.), в системе Министерства обороны Российской Федерации существуют 78 высших государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации — 5, в системах Спецстроя России, ФСО России и МЧС России — по одному.

В средствах массовой информации неоднократно поднимались вопросы о том, что в Российской Федерации сложилась ситуация, близкая к кризису военного образования: «сломана лучшая в мире система военного образования... происходила деградация военного образования...»<sup>1</sup>; «по данным Минобороны отчисляемость курсантов из военно-учебных заведений составляет в среднем до 20 % за цикл обучения»<sup>2</sup>. Высказываются даже предположения, что «необходимо отказаться от термина «военное образование», так как термин юридически не обоснован и просто вреден»<sup>3</sup>.

Автор ясно представляет, что такая ситуация сформирована под влиянием целого ряда факторов: социальных, политических, экономических, психологических и иных, однако полагает необходимым остановиться на юридических.

Какая правовая база существует для создания условий, стимулирующих курсантов военных вузов получать знания?

Общая норма — ст. 19 ДУ ВС РФ — определяет перечень поощрений, которые применяются в том числе и к курсантам военных вузов. В соответствии со ст. 30 указанного Устава в военных образовательных учреждениях профессионального образования применяется также поощрение в виде занесения на Доску почета фамилий курсантов, окончивших военное образовательное учреждение высшего профессионального образования с золотой медалью или получивших по окончании военного образовательного учреждения среднего профессионального образования диплом с отличием.

Помимо этого, действуют правовые нормы, непосредственно содержащие в себе понятие стимулирования учебной деятельности курсантов. В частности, в соответствии с п. 50 Руководства по организации работы высшего военно-учебного заведения Министерства обороны Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 12 марта 2003 г. № 80 (далее — Руководство), для стимулирования учебной работы курсантов предназначен текущий контроль успеваемости. Пункт 90 Руководства устанавливает возможные льготы и поощрения, направленные на стимулирование добросовестного учебного труда:

- специальные именные стипендии;
- предоставление права досрочной сдачи экзаменов и зачетов с использованием высвободившегося времени для углубленного изучения дисциплин по выбору, проведения научной работы или увеличения продолжительности каникулярных отпусков;
- установление индивидуальных планов обучения по отдельным дисциплинам, группам дисциплин или всем учебным дисциплинам.

Допускается установление дополнительных форм морального и материального стимулирования добросовестного учебного труда слушателей и курсантов Уставом высшего военно-учебного заведения.

Приказом Министра обороны Российской Федерации «О мерах по реализации соглашения о сотрудничестве между Министерством обороны Российской Федерации и Некоммерческой благотворительной организацией «Благотворительный фонд В. Потанина» от 29 марта 2003 г. № 104 курсантам, имеющим по результатам двух последних экзаменационных сессий не менее 75 % отличных оценок при остальных хороших и проявляющим склонность к организаторской деятельности, предоставлено право участвовать в конкурсном отборе на получение стипендии Благотворительного фонда В. Потанина.

Этим юридические средства стимулирования учебной деятельности в военных вузах исчерпываются.

Что же происходит на практике?

Отсутствие четко определенного нормативного закрепления осуществления текущего контроля успеваемости, который должен проводиться в том числе и в целях стимулирования учебной деятельности курсантов, приводит к многочисленным злоупотреблениям со стороны должностных лиц в части фальсифицирования результатов данного контроля. Безусловно, установление критериев оценки знаний обучаемых в большей степени проблема педагогическая, а не юридическая. Однако следует нормативно установить (приказом либо директивой Министра обороны Российской Федерации) формы таких документов, как экзаменационная (зачетная) ведомость, журнал текущего контроля успеваемости и иных учетных документов. Также необходимо определить порядок учета сводной успеваемости обучаемых должностными лицами, не являющимися их непосредственными начальниками.

Система включения учебно-научных подразделений высшего военно-учебного заведения — кафедр в подчинение тем же должностным лицам, которые руководят курсантами, влечет за собой потенциальную возможность необъективной оценки знаний обучаемых преподавателями подчиненных кафедр.

Естественно, что существующая ситуация, связанная с невозможностью постоянного объективного контроля успеваемости обучаемых, не способна стимулировать добросовестную учебную деятельность курсантов.

<sup>1</sup> Аганов Е.В. Дилетанты в погонах. Российская высшая военная школа вырождается // Независимое военное обозрение. 2004. 24 октября.

<sup>2</sup> Струговец Д.В. Военный курсант стал прагматиком. Основной мотив поступления в высшее военно-учебное заведение — самореализация // Независимое военное обозрение. 2004. 23 января.

<sup>3</sup> Ковалев В.П. Химера военного образования. Обучение в военвузах не соответствует государственным стандартам, а в школах прапорщиков просто никуда не годится // Независимое военное обозрение. 2005. 2 сентября.

Имеющиеся в действующем федеральном законодательстве противоречия, на которые автор настоящей статьи обращал внимание более чем два с половиной года назад<sup>4</sup>, продолжают существовать и в настоящее время. Неопределенность правового статуса курсантов, заключивших контракт о прохождении военной службы, влечет за собой снижение мотивации к прохождению на военной службе, что также негативно влияет на учебную работу. Проблемы правового статуса данной категории военнослужащих даже явились предметом самостоятельного диссертационного исследования<sup>5</sup>.

Вступившие с 1 января 2005 г. изменения в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и принятые в связи с этим нормативные акты Министерства обороны Российской Федерации ухудшили положение отдельных курсантов, проходящих военную службу по контракту, по сравнению с другими военнослужащими-контрактниками. Новая редакция п. 1 ст. 20 указанного Закона лишила всех военнослужащих права бесплатного проезда на общественном транспорте. Для возмещения фактических затрат по проезду на всех видах общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (за исключением такси) Министром обороны Российской Федерации был издан приказ «Об установлении окладов по воинским должностям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и о выплате ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы некоторым категориям военнослужащих» от 5 февраля 2005 г. № 33, в соответствии с которым военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в городах Москве и Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях (кроме курсантов и не имеющих воинских званий офицеров слушателей военных образовательных учреждений профессионального образования, школ прапорщиков и мичманов, школ техников, учебных воинских частей (подразделений), курсов, учебных отрядов, учебных центров, заключивших контракт о прохождении военной службы), для возмещения фактических затрат по проезду физических лиц выплата надбавки производится в увеличенных размерах.

Возникает закономерный вопрос: разве курсанты военных вузов пользуются общественным транспортом в указанных субъектах Российской Федерации реже, чем иные категории военнослужащих? Такого рода необоснованное ограничение статуса курсантов-контрактников обладает скорее «антистимулирующим» исполнением обязанностей потенциалом.

Неправильное понимание отдельными командирами курсантских подразделений сущности такого специального поощрения, как право досрочной сдачи курсантами экзаменов и зачетов, приводит к тому, что курсант, сдавший экзаменационную сессию раньше других, решением указанных командиров привлекается к выполнению различного рода хозяйственных работ, более частому несению службы во внутренних и гарнизонных нарядах, караулах, а не использует высвободившееся время, как это указано в Руководстве, для углубленного изучения дисциплин, проведения научной работы или отдыха. Осознание такого рода потенциально возможных негативных для курсанта последствий проявления его усердия в учебе не способствует повышению его заинтересованности в ее результатах.

Пункт 98 Руководства, определяющий, что основанием для определения дальнейшего служебного предназначения выпускников военного вуза являются результаты итоговой аттестации и их служебные характеристики (аттестации), не детализирует порядок проведения распределения и персонального назначения, что в ряде случаев создает ситуации не всегда достаточно объективной оценки реальных успехов выпускников при принятии решений о назначении их на более престижные первичные офицерские должности.

Автором в настоящей статье затронуты лишь несколько из имеющихся правовых проблем стимулирования учебной работы курсантов военных вузов, однако на основании вышеизложенного можно сделать вывод, что многие правоотношения, связанные с учебным процессом, с реализацией правового статуса курсантов, нуждаются в более детальной регламентации нормативными актами как федерального, так и ведомственного уровня.

---

<sup>4</sup> См. подробнее: *Тюрин А.И.* Правовой статус курсантов несовершенно // *Право в Вооруженных Силах.* 2003. № 2. С. 2—3.

<sup>5</sup> *Иванов В.Ю.* Правовое положение курсантов военно-учебных заведений Министерства обороны Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

## **Право на труд - право на жизнь (некоторые перспективные аспекты развития российского законодательства в области регулирования трудовой деятельности военнослужащих)**

*В.В. Козлов, юрисконсульт 16-го Центрального научно-исследовательского испытательного института Министерства обороны Российской Федерации, старший лейтенант юстиции*

Идет военная реформа, меняется конъюнктура политических, социальных и экономических отношений, статус военнослужащего претерпевает значительную корректировку, соответственно должен меняться и законодательный подход к регулированию жизнедеятельности военнослужащих. Законы должны совершенствоваться с учетом реалий и потребностей нашего времени.

Хотелось бы затронуть некоторые аспекты вопроса, касающегося права военнослужащего на труд. В действующем законодательстве, в частности, в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. определено, что право на труд реализуется военнослужащими посредством прохождения ими военной службы. Там же установлены правоограничения и запреты, обусловленные особенностями военной службы как вида федеральной государственной службы.

Их назначение:

- обеспечить эффективную служебную деятельность военнослужащих;
- установить препятствия возможному злоупотреблению военнослужащих своим служебным положением;
- создать условия для независимости служебной деятельности.

Военнослужащим запрещено заниматься другой оплачиваемой деятельностью, т. е. они не вправе совмещать военную службу с работой на предприятиях, в учреждениях и организациях в порядке, установленном трудовым законодательством, в том числе по трудовым договорам (контрактам), а также по гражданско-правовым договорам. Запрет совместительства является юридическим выражением требования о том, что военнослужащий обязан посвящать все свое служебное время исполнению обязанностей военной службы, указанных в ст. 37 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». Поскольку состояние на военной службе определяется моментами поступления на военную службу и увольнения с военной службы, т. е. является непрерывным, постольку запрет на работу распространяется и на внеслужебное время.

В то же время вышеназванный Закон делает некоторые исключения и разрешает военнослужащим заниматься научной, преподавательской и творческой деятельностью. Разрешение на такую деятельность вытекает из ч. 1 ст. 44 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Конкретные формы такой деятельности Законом не определены, т. е. ее оформление может производиться как трудовыми договорами (контрактами), так и гражданско-правовыми договорами, например, подряда или поручения. Единственным условием, предусмотренным Законом, для осуществления вышеуказанных видов деятельности военнослужащим является то, что она не должна препятствовать исполнению обязанностей военной службы, т. е. она может быть запрещена командованием воинской части, учреждения или организации, в которой проходит военную службу военнослужащий, при несоблюдении этого условия.

Наблюдая реалии нашего времени, можно сделать вывод о том, что очень большой процент военнослужащих, обладающих научным и творческим потенциалом, пользуются этим потенциалом. В меньшей степени они это делают для того, чтобы реализовать свою потребность в литературном, художественном или научном творчестве. В большей же степени они этим занимаются для того, чтобы обеспечить себе и своей семье достойные условия существования.

А что делать военнослужащему, не обладающему творческим или научным потенциалом, не способному заниматься преподавательской деятельностью, но обладающему иными деловыми и физическими качествами, который желает улучшить свои жизненные условия? В худшем случае он займется использованием своего служебного положения для извлечения выгоды, что составляет состав уголовного преступления. В лучшем случае такой военнослужащий займется предпринимательской деятельностью, деятельностью по предоставлению различных услуг (например, предоставление услуг по охране, частный извоз и др.). Но и этот вариант противоречит действующему законодательству, так как занятие данными видами деятельности военнослужащему запрещено. Но нужда и потребность в достойном обеспечении своего жизненного уровня толкает военнослужащего на нарушения законодательных запретов, и он начинает работать нелегально. Таким образом, в России формируется теневой рынок рабочих ресурсов, который не поддается государственному регулированию.

В иностранном законодательстве имеются положительные примеры решения данной проблемы. Например, в Федеративной Республике Германии федеральный закон «О правовом положении военнослужащих бундесвера» 1975 г. (с последующими дополнениями) регулирует права военнослужащих на занятие предпринимательской деятельностью. Предпринимательская деятельность допускается только с разрешения командования и при соблюдении условия, что она не наносит ущерба службе и не противоречит служебным интересам. Получив такое разрешение, кадровые военнослужащие и военнослужащие, проходящие службу по контракту, вправе получить дополнительную оплачиваемую работу, заниматься ремеслом или свободной профессией, быть членом правления товарищества (общества) и т. п. Военнослужащие срочной службы также могут получать разрешение заниматься предпринимательской деятельностью. А между тем месячные оклады военнослужащих бундесвера считаются одними из самых высоких среди армий европейских стран НАТО, они регулярно увеличиваются, как и различного рода надбавки к ним и компенсации<sup>1</sup>. Власти ФРГ идут навстречу военнослужащему, желающему улучшить свой

<sup>1</sup> Коровников А.В. Социальная защита военнослужащих в зарубежных государствах: правовое регулирование. М., 1997.

жизненный уровень, но при этом государство не ущемляет и своих интересов в области государственной безопасности.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что, закрепив законодательно право военнослужащего на занятие иными видами деятельности по совместительству, помимо творческой и т. п., государство тем самым даст право различным коммерческим и иным организациям «вывести из тени» своих работников в погонах и оформить их как правопослушных налогоплательщиков, вносящих свой вклад в развитие России и ее налогооблагаемой базы.

Естественно, в любом случае приоритеты государственной безопасности должны быть неоспоримы. И для этого необходимо соблюдать определенные принципы, а именно:

- последовательное проведение законодательной политики в области предоставления военнослужащим права заниматься определенными видами коммерческой деятельности;

- приоритетный учет интересов государства и его военной составляющей в регулировании данных правоотношений;

- коммерческая деятельность должна допускаться только с разрешения командования и при соблюдении условия, что она не наносит ущерба службе и не противоречит служебным интересам.

Правда, есть еще и другой вариант, который, несомненно, повлиял бы на улучшение государственной безопасности и состояние военной организации, а именно: необходимо кардинально пересмотреть политику в области обеспечения военнослужащих различными видами довольствия, в первую очередь денежного, поднять обеспечение до достойного уровня, которого заслуживает квалифицированный специалист, носящий погоны, отдающий всего себя служению Родине. И в этом случае, по мнению автора, вопрос поиска иного вида деятельности для военнослужащего отпадет сам собой.

## **О бедных военных замолвите слово**

*Л.Л. Климаков, начальник юридической службы ВВС, полковник юстиции*

Сегодня хотелось бы обратиться к трем последним годам, составляющим, к слову, согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации обычный срок исковой давности. Попробуем оценить, что и в какую сторону – лучшую или худшую – изменилось за это время для военнослужащих.

Изучение проблем, с которыми обращаются в различные органы военнослужащие, ясно показывает, что в основном их интересует следующее:

- 1) получить к окончанию службы престижное воинское звание (для офицеров – это воинское звание «полковник», для прапорщиков – офицерское звание «младший лейтенант» или «лейтенант»);
- 2) получить благоустроенное жилье;
- 3) получать в течение службы достойное довольствие, а по ее окончании – достойную пенсию.

Об этом ниже и поговорим.

*1. Воинское звание.* Правовую базу в данной области составляют Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ, Положение о порядке прохождения военной службы (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237).

Здесь необходимо отметить, что существующие в указанных нормативных актах пробелы в рассматриваемом периоде были «заполнены» Инструкцией по организации прохождения военной службы офицерами и прапорщиками (мичманами) в Вооруженных Силах Российской Федерации (утверждена приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2002 г. № 350).

Итак, если гражданин имеет соответствующий уровень образования, профессиональной и физической подготовки, путь к офицерским погонам открыт. А вот дальше начинаются сложности.

К сожалению, в последние годы количество должностей со штатной категорией «полковник» значительно сократилось. Кроме того, в Министерстве обороны Российской Федерации в последнее время ведется их строгий учет в целях недопущения их увеличения, а также имеется тенденция к их сокращению и взятию на учет штатных категорий «подполковник» и «майор».

Есть и другая проблема: в последнее время значительно снизился уровень образования и профессиональной подготовки кандидатов к назначению на должности с категорией «полковник». Имеются трудности с организацией конкурсов на поступление в академии – желающих туда поступить немного.

Так что тем, кто желает получить высокое воинское звание «полковник», надо не бояться трудностей и новых мест службы, стремиться поступить в академию и совершенствовать профессиональное мастерство.

Что касается прапорщиков и мичманов, желающих получить офицерское звание, то здесь необходим опыт работы по будущей специальности и наличие профессионального образования (среднего профессионального или высшего).

Таким образом, в данной области можно сделать вывод о том, что объективно стать лейтенантом за последнее время стало легче, а полковником – труднее.

*2. Жилищная проблема.* За период с 2002 по 2005 гг. в действующее законодательство были внесены ряд очень важных изменений. Так, например, в соответствии с изменениями, внесенными в ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» Федеральным законом от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ, связанными с приравниванием окладов денежного содержания военнослужащих к окладам государственных служащих, военнослужащие (в том числе уволенные) были лишены льгот по квартплате и оплате коммунальных услуг. Данный вопрос до сих пор вызывает споры, так как в связи с резким возрастанием размера квартплаты и оплаты коммунальных услуг данная компенсация потери льгот представляется явно заниженной.

Кроме того, в соответствии с изменениями, внесенными в статью 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» Федеральным законом от 20 июля 2004 г. № 71-ФЗ, был устранен пробел, существовавший в вопросе выселения ряда лиц из закрытых военных городков, а также обозначен новый подход в предоставлении жилых помещений. Так, при отсутствии возможности у командования предоставить военнослужащим жилье в населенных пунктах, где располагаются их воинские части, оно стало иметь право предоставить жилое помещение в других близлежащих населенных пунктах.

Данное изменение очень актуально в настоящий момент, так как возможности Министерства обороны Российской Федерации по жилищному строительству весьма ограничены – об этом свидетельствует и огромная очередь в несколько сот тысяч человек, желающих улучшить свои жилищные условия. Вместе с тем на практике командование до принятия указанного положения сталкивалось с «хитрой» позицией отдельных военнослужащих. Приведу характерный пример: служит майор Петров где-нибудь под Подольском. Подходит время его увольнения по возрасту, и он пишет рапорт, в котором просит предоставить ему жилье по месту службы. Жилье в указанном населенном пункте, да и в Подольском районе квартирно-эксплуатационными органами округа либо командования или вида Вооруженных Сил Российской Федерации не строится. Данному офицеру предлагается квартира в Электрогорске, затем в Солнечногорске, в Ивантеевке, но он от всех квартир отказывается, ссылаясь на то, что квартиру ему надлежит предоставить по месту службы. При этом майор Петров отлично знает, что строить дом в деревне, возле которой он служит, никто не будет, а, следовательно, на службу после окончания контракта можно не ходить, остается где-то устроиться работать и получать деньги и от Министерства обороны Российской Федерации, и по месту работы. Есть примеры, когда отдельные недобросовестные военнослужащие находились в таком положении более 5 лет.

Бороться с данными людьми приходилось одним способом – предлагать на жилкомиссии благоустроенное жилье в данном регионе по установленным нормам несколько раз (обычно 2 – 3 раза) с надлежащим оформлением отказа военнослужащих, после чего увольнять с военной службы с оставлением в очереди. Далее все очень просто: «обиженный» военнослужащий тут же бежал в суд. В судах, конечно, долгое время не было единого подхода к данному вопросу. Однако благодаря настойчивости и грамотному представлению документов, свидетельствующих о явно недобросовестном отношении заявителя к получению жилья, практика судов стала склоняться к возможности командования предлагать и предоставлять военнослужащим жилье в близлежащих населенных пунктах (в пределах района, области), где оно вело строительство. Таким образом, новация, внесенная вышеназванным Законом, стала воплощением соответствующей судебной практики.

В связи с появлением указанной нормы стал актуален и еще один вопрос: а как поступать с военнослужащими, имеющими жилье в близлежащих населенных пунктах, но тем не менее исполнивших рапорт о признании их нуждающимися в жилых помещениях по новому месту службы? С учетом большого числа военнослужащих, вообще не имеющих жилья, а также с учетом положения п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» правильным представляется отказ указанным военнослужащим в удовлетворении их рапортов.

Ряд новаций, в том числе и не совсем приятных, внес печально знаменитый Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Во-первых, военнослужащие лишились возможности получать безвозмездную финансовую помощь на строительство (покупку) жилья. Во-вторых, с местных органов снята обязанность по обеспечению жильем военнослужащих, уволенных в запас (отставку), за исключением тех, кто стоял в очереди до 1 января 2005 г. (данные граждане обеспечиваются только государственными жилищными сертификатами). В-третьих, военнослужащие на время службы будут обеспечиваться только служебным жильем. Исключение составляют военнослужащие, заключившие контракт о прохождении военной службы ранее 1 января 1998 г.: они могут получить жилье для постоянного проживания во время прохождения службы. Те, кто заключил контракты о прохождении военной службы после 1 января 1998 г., могут получить жилье для постоянного проживания лишь после 20 лет военной службы.

Необходимо остановиться и на совершенно новом подходе к решению жилищной проблемы военнослужащих – ипотеке. Организация ипотеки в Вооруженных Силах Российской Федерации будет производиться в соответствии с положениями Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» от 20 августа 2004 г. № 117. Согласно данному документу военнослужащим – участникам накопительно-ипотечной системы ежегодно на именные накопительные счета будут перечисляться соответствующие денежные средства, которые в дальнейшем при увольнении можно будет использовать для приобретения жилья. Предполагается, что в результате начисления военнослужащим-участникам ежегодно суммы в 37 000 руб. (в ценах 2005 г.) у них через 25 лет военной службы (с учетом обучения в военном училище (институте)) будет накоплена сумма, позволяющая приобрести жилье общей площадью в 65 кв. м. Необходимо отметить, что в последнее время Правительством Российской Федерации и Министерством обороны Российской Федерации принят ряд нормативных актов, фактически приводящих накопительно-ипотечную систему в действие.

Вместе с тем, исходя из положений Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ и позиции квартирно-эксплуатационных органов Министерства обороны Российской Федерации, можно сделать вывод, что военнослужащие, окончившие военные училища (институты) в 2008 г., на весь период прохождения военной службы будут обеспечиваться исключительно служебным жильем (для чего поставлена задача создания фонда служебного жилья на каждого военнослужащего), а жилье для постоянного проживания смогут получить только путем участия в накопительно-ипотечной системе.

Однако все предыдущие новации «затмил» новый Жилищный кодекс Российской Федерации, принятый 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ.

Итак, какие выводы можно сделать из положений нового Жилищного кодекса:

1. Государство освобождает себя от обязанности обеспечивать жильем всех граждан, делая исключение лишь для малоимущих граждан и иных граждан, в отношении которых действует специальное законодательство.
2. Государство не заинтересовано в расширении количества собственников жилых помещений за счет приватизации жилья.
3. Государство не заинтересовано в расширении числа льготников на получение жилья.
4. В вопросе подхода к норме предоставления и учетной норме площади жилого помещения государство окончательно перешло от жилой к общей площади жилья.

Вывод 1. Принцип предоставления бесплатного жилья малоимущим гражданам изложенный в ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации, нашел буквальное отражение в Жилищном кодексе Российской Федерации. Но здесь есть большая проблема – четкого определения малоимущего гражданина на федеральном уровне нет. Есть, правда, рекомендации Министерства регионального развития (приказы от 25 февраля 2005 г. № 17 и № 18), но является гражданин малоимущим или нет, будут решать муниципальные органы на своем уровне.

Что касается военнослужащих, то Жилищный кодекс Российской Федерации допускает возможность обеспечения бесплатным жильем тех граждан, чьи права на это предусмотрены федеральными законами (в данном случае – Федеральным законом «О статусе военнослужащих») либо соответствующими нормативными актами субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что институт жилищного ордера прекратил свое существование и теперь с гражданами при получении ими жилья заключается договор социального найма. Здесь необходимо сделать оговорку: при предоставлении служебного жилья заключается не договор социального найма, а жилищный договор, предусмотренный постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 1999 г. № 487. При этом важно заметить, что служебным жильем отныне будет становиться не на основании постановления (распоряжения) местного

органа власти, а на основании решения органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом. В Вооруженных Силах Российской Федерации к таким органам обычно относятся квартирно-эксплуатационные органы (КЭЧ), чье решение и должно быть основополагающим при отнесении конкретного жилья к разряду служебного.

Вывод 2. Из положений Федерального закона № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г., внесшего соответствующие изменения в Закон Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда Российской Федерации», следует, что граждане (в том числе и военнослужащие), получившие жилье от государства (в лице федеральных либо муниципальных органов) после 1 марта 2005 г., не могут его бесплатно приватизировать. Кроме того, право на приватизацию жилья у граждан, получивших жилье до 1 марта 2005 г., сохраняется лишь до 1 января 2007 г.

Таким образом, если Вы получили ордер на жилье 28 февраля 2005 г., то можете смело оформлять полученную квартиру в собственность но не позднее чем до 24.00 31 декабря 2006 г. Но здесь необходимо иметь в виду, что военнослужащие с 1 января 2005 г. лишились льгот по оплате налога на недвижимость, так что деньги на налог в конце года за приватизированную квартиру следует готовить заранее.

Если же с Вами 1 марта 2005 г. заключен договор социального найма на переданную Вам квартиру, то приватизировать ее Вы не сможете. Но особо расстраиваться не следует, так как основные права нанимателя жилого помещения в Жилищном кодексе Российской Федерации сохранены, и надо сильно «постараться», чтобы Вас из этой квартиры выселили. Главное – использовать выделенное жилье по назначению и вовремя вносить квартплату и оплачивать коммунальные услуги.

Вывод 3. Одной из наиболее «ярких» новаций является крайне ограниченный перечень граждан, имеющих льготы на получение жилья.

Речь идет не о праве на дополнительную площадь. Хотя и по этому поводу Жилищный кодекс РСФСР говорил гораздо яснее, чем Жилищный кодекс Российской Федерации. Вопрос касается прав граждан на внеочередное и первоочередное получение жилья.

Начнем с того, что право на внеочередное получение жилых помещений имеет крайне ограниченный круг лиц, прямо указанный в ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации: граждане, чьи жилые помещения признаны в установленном порядке негодными к проживанию и ремонту (реконструкции) не подлежат); дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; лица, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний.

Жилые помещения признаются негодными к проживанию в соответствии с требованиями Положения о порядке признания жилых домов (жилых помещений) непригодными к проживанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2003 г. № 552.

Что касается лиц, страдающих тяжелыми хроническими заболеваниями, то здесь также есть вопросы. К таким лицам Жилищный кодекс Российской Федерации относит больных, страдающих тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ними невозможно (п. 4 ст. 51, п. 2 ст. 57). Перечень соответствующих заболеваний устанавливается Правительством Российской Федерации. Проблема здесь в том, что ранее действующее законодательство предусматривало для лиц, имеющих соответствующие заболевания только право на первоочередное получение жилья и право на дополнительную площадь.

Так, право граждан на дополнительную площадь в связи с наличием у них соответствующих заболеваний определялось положениями постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня заболеваний, дающим инвалидам, страдающим ими, право на дополнительную площадь» от 21 декабря 2004 г. № 817 и постановлением ВЦИК и СНК РСФСР «О праве пользования дополнительной жилой площадью» от 28 февраля 1930 г. (список болезней, дающих право лицам, страдающим ими, пользования дополнительной комнатой или дополнительной жилой площадью, утвержден циркуляром НКВД РСФСР от 13 января 1928 г. № 27 и НКЗдрава РСФСР от 19 января 1928 г. № 15).

Что касается права на первоочередное обеспечение жильем, то для лиц, страдающих соответствующими заболеваниями, оно определялось положениями ст. 36 Жилищного кодекса РСФСР и предоставлялось: 1) инвалидам Великой Отечественной войны и приравненным к ним лицам (Федеральный закон «О ветеранах» от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ); 2) инвалидам труда и инвалидам из числа военнослужащих I и II групп; 3) лицам, страдающим тяжелыми формами некоторых хронических заболеваний (постановление Совета Министров СССР «О порядке утверждения списка заболеваний, дающих право лицам, страдающим этими заболеваниями, право на первоочередное получение жилой площади» от 13 января 1983 г. № 38 (список заболеваний утвержден приказом Минздрава СССР от 28 марта 1983 г. № 330).

Чем же руководствоваться жилищным комиссиям сейчас при разрешении вопроса, связанного с определением у военнослужащего (члена его семьи), страдающего тяжелой формой хронического заболевания, права на внеочередное обеспечение жильем?

С учетом того, что Жилищный кодекс РСФСР с 1 марта 2005 г. признан утратившим силу, представляется, что в случае, когда лицо, права которого рассматриваются, является инвалидом, при принятии решения жилищной комиссии необходимо по аналогии использовать положения постановления Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2004 г. № 817, или постановления ВЦИК и СНК РСФСР «О праве пользования дополнительной жилой площадью» от 28 февраля 1930 г.

А что делать с теми, кто был признан нуждающимся в жилом помещении по «льготным» основаниям до 1 марта 2005 г.?

По общему правилу и в соответствии с положением ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189 их права на получение жилых помещений сохраняются.

Вывод 4. Жилищный кодекс Российской Федерации окончательно закрепил тенденцию на использование общей площади жилья (а не жилой) в вопросах предоставления жилых помещений и постановки на учет граждан.

Хотелось бы напомнить, что Жилищный кодекс РСФСР (ст. 38) определял норму предоставления жилья в размере 12 кв. м жилой площади на одного человека.

Принятый в новых социально-экономических условиях Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 г. № 4218-I ввел понятие социальной нормы площади жилья, которая в соответствии со ст. 11 данного Закона определялась как эквивалент минимального размера предоставления жилых помещений, который устанавливался субъектами Российской Федерации.

Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья был определен Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 425), он равен 18 кв. м общей площади жилья на 1 члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 кв. м – на семью из двух человек и 33 кв. м – на одиноко проживающих граждан.

В некоторых регионах по-прежнему используют нормы жилой площади как при предоставлении жилья, так и при признании граждан нуждающимися в его получении.

С предоставлением на федеральном уровне ясно, а как быть с учетной нормой? Представляется, что она вряд ли будет установлена на федеральном уровне, но если взять в качестве примера г. Москву (Закон г. Москвы «Об улучшении жилищных условий жителей города Москвы» от 15 января 2003 г. № 22), использующую при предоставлении жилья федеральный стандарт социальной нормы площади жилья, то на учет нуждающихся в получении жилых помещений при обычных обстоятельствах здесь ставят граждан, имеющих обеспеченность менее 10 кв. м общей площади жилья на 1 члена семьи (15 кв. м – в коммунальных квартирах). Так что в этом вопросе установление норм отдано на откуп регионам.

В Жилищном кодексе Российской Федерации впервые на федеральном уровне определены последствия умеренного ухудшения гражданами своих жилищных условий (ранее они определялись на региональном уровне). Такие граждане могут быть поставлены на учет как нуждающиеся в получении жилых помещений не ранее чем через 5 лет со дня ухудшения жилищных условий.

Необходимо отметить, что подпрограмма «Государственные жилищные сертификаты» на 2004 – 2010 гг., входящая в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 гг., продолжает работать в полном объеме, о чем свидетельствует принятие постановления Правительства Российской Федерации от 7 октября 2004 года № 522.

Наконец-таки после длительного перерыва Правительство Российской Федерации вспомнило о необходимости индексации компенсации за наем жилых помещений, издав 31 декабря 2004 г. постановление «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» № 909. В соответствии с этим документом военнослужащие (в том числе и уволенные), осуществляющие наем (поднаем) помещений в городах Москве и Санкт-Петербурге, получают ежемесячно денежную компенсацию в 1 500 руб., в других городах и районных центрах – 1 200 руб., в прочих населенных пунктах – 900 руб. При проживании с ними 3 и более членов семьи денежная компенсация увеличивается на 50 %.

*3. Денежное довольствие военнослужащих и пенсия.* В 2002 г. система денежного довольствия военнослужащих подверглась «модернизации». Государство, «вспомнив», что военная служба является особым видом государственной службы, решило приравнять оклады денежного содержания военнослужащих к окладам государственных служащих. При этом, преподнося эту идею как резкое увеличение денежного довольствия военнослужащих, государство одновременно лишило их части льгот, в том числе льгот по квартплате и оплате коммунальных услуг.

Указом Президента Российской Федерации «О денежном довольствии военнослужащих» от 1 июня 2002 г. № 537 были утверждены три Табеля:

1) Табель соответствия основных типовых воинских должностей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, государственным должностям государственной федеральной службы (Табель № 1);

2) Табель соотношения окладов по некоторым типовым воинским должностям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту (Табель № 2);

3) Табель соответствия воинских званий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, квалификационным разрядам государственных служащих (Табель № 3).

Необходимо отметить, что Указом Президента от 30 сентября 2004 г. № 1258 в Табель № 1 и Табель № 2 были внесены изменения.

Согласно Табелю № 1, например, должность начальника группы в управлении Министерства обороны Российской Федерации соответствует должности консультанта в федеральном министерстве, а должность офицера управления Министерстве обороны Российской Федерации – должности ведущего специалиста федерального министерства.

Согласно Табелю № 2, например, размер оклада по воинской должности командира мотострелковой (танковой) дивизии составляет 63 – 64 % от должностного оклада заместителя федерального министра, а размер оклада по воинской должности командира мотострелковой (танковой) роты – 40 – 41 % от должностного оклада заместителя федерального министра.

Согласно Табелю № 3, например, воинское звание полковника соответствует разряду государственного советника Российской Федерации 2-го класса, а воинское звание лейтенанта – разряду советника государственной службы 1-го класса.

В дальнейшем постановлением Правительства Российской Федерации «Об установлении окладов денежного содержания военнослужащих» от 26 июня 2002 г. № 462 были установлены:

- 1) размеры окладов по типовым воинским должностям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту;
- 2) размеры окладов по типовым воинским должностям военнослужащих, проходящих военную службу по призыву;
- 3) размеры окладов по воинским званиям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту.

Действительно, в большинстве случаев в результате издания вышеуказанных нормативных актов денежное довольствие военнослужащих повысилось, но необходимо сказать и о как минимум двух «но».

Первое: как оказалось на практике, размер повышения окладов оказался явно несимметричным – денежное довольствие младшего офицерского состав возросло в 1,7 – 1,8 раза, тогда как старшего – в 1,4 раза. Кроме того, ряд воинских должностей в результате перетарификации стали лишь на 1 – 2 тарифных разряда больше, а некоторые вообще остались без изменения.

Второе: как показали дальнейшие события, в течение 2002 – 2004 гг. квартплата и плата за коммунальные услуги возросли в среднем в 2 раза, а если учесть инфляцию (не бумажную, а реальную), картина частичной замены льгот приравнением денежного довольствия военнослужащих к окладам государственных служащих перестала быть радужной. Особенно пострадали военнослужащие, находившиеся на должностях, тарифные разряды по которым не изменились либо изменились незначительно.

При этом необходимо отметить, что компенсация инфляции военнослужащим за период с 1 июня 2002 г. по 1 октября 2004 г. была проведена лишь один раз: постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2003 г. № 605 оклады по воинским должностям и оклады по воинским званиям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, были увеличены с 1 октября 2003 г. в 1,11 раза.

В итоге сложилась ситуация, при которой не только где-нибудь на периферии, а в г. Москве – в самом Министерстве обороны Российской Федерации и в Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации случить стало, мягко говоря, трудно, что вызвало кадровый голод.

Возьмем военнослужащего в звании полковника назначенного на должность начальника отдела в Министерстве обороны Российской Федерации 1 октября 2004 г.

Должностной оклад указанного военнослужащего – 3 219 руб., оклад по воинскому званию 1 080 руб., процентная надбавка за выслугу лет – 2 365 руб. (55 % от оклада денежного содержания за 21 год выслуги), ежемесячная надбавка за сложность, напряженность и специальный режим службы – 2 253 руб. (70 % от оклада по воинской должности), ежемесячная надбавка за работу со сведениями, составляющими государственную тайну – 643 руб. (20 % от оклада по воинской должности), ежемесячная надбавка за важность выполняемых задач – 2 414 руб. (75 % от оклада по воинской должности). Итого – 10 755 рублей. А надо еще снять жилье, хотя бы в Подмоскowie, и т. д. и т. п.

Вот и получается, что на Севере и на Дальнем Востоке, где цены близки к московским, особенно в крупных городах, есть значительные добавки к денежному довольствию, нет особенного напряжения с жильем, служить в бытовом плане гораздо легче. Аналогичная ситуация и Липецкой, Тамбовской и Воронежской областях.

В создавшейся ситуации от Министерства обороны Российской Федерации и государства требовались срочные меры для увеличения денежного довольствия военнослужащих, так как приказ Министра обороны Российской Федерации от 9 июля 2003 г. № 245 об установлении военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в центральных органах военного управления, с 1 июля 2003 г. ежемесячной надбавки за важность выполняемых задач в размере 75 % от оклада по воинской должности, всех проблем не разрешил.

И меры были приняты.

Федеральным законом от 22 апреля 2004 г. № 122-ФЗ с 1 января 2005 г. взамен льгот по проезду на общественном транспорте, а также по налогам был увеличен с 70 до 120 % размер надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы. Данный подход вызвал у многих полное непонимание – неужели трудно было просто увеличить оклад по воинской должности? Буквально через некоторое время выяснилось, что размер указанной надбавки не компенсирует отобранные льготы. Правительство Российской Федерации в срочном порядке издает постановление от 31 января 2005 г. № 47, в соответствии с которым военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в городах Москве, Санкт-Петербурге, в Московской и Ленинградской областях, указанная выше надбавка выплачивается с 1 января 2005 г. в повышенных размерах, а именно:

- 1) до 200 % – от солдата (матроса) до прапорщика (мичмана) включительно;
- 2) до 160 % – младшим и старшим офицерам;
- 3) до 130% – высшим офицерам.

С 1 октября 2004 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 1258 военнослужащим, замещающим должности в центральном аппарате органа исполнительной власти, началась выплата ежемесячного денежного поощрения в зависимости от занимаемой должности размере от 2,6 (офицер управления Министерства обороны Российской Федерации) до 10,5 окладов по воинской должности (заместитель Министра обороны Российской Федерации, главнокомандующий видом Вооруженных Сил Российской Федерации).

Одновременно, Министр обороны Российской Федерации издает приказ от 30 октября 2004 г., в соответствии с которым в целях повышения денежного довольствия личного состава органов военного управления Министерства обороны Российской Федерации и главных командований (командований) видов и родов Вооруженных Сил

Российской Федерации военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в указанных выше органах, с 1 октября 2004 г. устанавливается надбавка за важность выполняемых задач в размере 120 % от оклада по воинской должности.

В дальнейшем Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 г. № 177 было предписано с 1 марта 2005 г. выплачивать военнослужащим, проходящим военную службу по контракту (за исключением военнослужащих центрального аппарата), ежемесячное денежное поощрение в размере одного оклада по воинской должности.

Необходимо также отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2005 г. последовательно на 100 руб. увеличены оклады по типовым воинским должностям, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. Размер указанных окладов составит в результате повышения от 300 до 550 руб. в зависимости от должностей, которые занимают данные военнослужащие, проходящие военную службу по призыву.

Таким образом, имеется тенденция к улучшению положения с денежным довольствием военнослужащих. Данное предположение подтверждается решениями руководства государства в течение 2 – 3 лет в 5 раз увеличить размеры окладов денежного содержания военнослужащих. Первое поэтапное повышение намечено на 1 января 2006 г. и составит 15 %.

Несколько слов о пенсионном обеспечении военнослужащих. Данный вопрос напрямую связан с размером оклада денежного содержания военнослужащих, который, как указывалось выше, давно существенно не менялся.

На фоне трудностей и лишений, которые испытывают нынешние защитники Отечества и те, кто берег безопасность страны в предыдущие годы, а ныне находится на пенсии, особенно кощунственно прозвучали рассуждения отдельных министров, ведающих финансами в нашей стране, о том, что в отличие от гражданских пенсия у военных и так велика, а посему надо сделать доплату в 240 руб., и с них хватит. Здесь первое, что приходит на ум – историческая фраза «страшно далеки они от народа».

Любому ясно, что никак нельзя сравнить военную службу в Заполярье, на Дальнем Востоке, в Забайкалье и т. д. с обычной гражданской трудовой деятельностью.

В отдельных государственных структурах постоянно зреет мысль о необходимости увеличения пенсионного возраста как для гражданских лиц, так и для военных. По примеру отдельных развитых государств предлагается поднять пенсионный ценз для мужчин с 60 до 63 – 65 лет, а для женщин – с 55 до 60 лет. Понятно, что Россия, как и другие страны, испытывает трудности в связи с уменьшением доли трудоспособного населения. Но повышать пенсионный ценз для мужчин до 63 – 65 лет, зная, что средняя продолжительность жизни мужчин в России сократилась до 59 лет (с 65 лет в 1986 г.), – это уже слишком. Здесь никаких секретов не раскрывается, достаточно любому из читателей взять в руки учебник или справочник по демографии (наука о населении). Что касается военных, то высказываются идеи об установлении пенсионного ценза в 25 лет выслуги в календарном исчислении (вместо, напоминая, 20 лет в льготном исчислении).

Да, есть положительный опыт длительной военной службы в иных государствах, но посмотрите, какие условия службы и денежное содержание у них там и какие у нас здесь. Есть, мягко говоря, некоторая разница.

Подводя итоги последних трех лет, представляется, что политика Верховного Главнокомандующего и Министра обороны Российской Федерации в вопросах усиления социальной защищенности, особенно в течение последнего года, дает свои положительные плоды. Есть и явная тенденция к продолжению этой работы.

А резервов здесь много.

1. В области наград и воинских званий – это принятие решения по возможности присвоения военнослужащим в порядке поощрения воинского звания на одну ступень выше воинского звания, предусмотренного штатом, вплоть до воинского звания полковника.

2. В области строительства жилья военнослужащим – это инвестиционные проекты с передачей квартир инвестором Министерству обороны Российской Федерации. Здесь необходимы жесткие условия для инвесторов со стороны Министерства обороны по защите своих интересов, выраженные в требованиях максимально экономически просчитанного процента квартир, передаваемых Вооруженным Силам, и слаженная работа с Росимуществом в этом направлении.

Нельзя сбрасывать со счетов и государственные жилищные сертификаты, единственное что здесь необходимо Министерству регионального развития Российской Федерации, так это установить среднюю рыночную стоимость 1 кв. м жилья, используемую для реализации программы «Государственные жилищные сертификаты», близкую к реально существующей. Тогда и сама программа реально заработает в полную мощь.

Что касается реализации накопительно-ипотечной системы, то здесь все будет зависеть от рационального вложения денежных средств, выделяемых на данную программу, а также от своевременной индексации инфляционных процессов.

3. В области увеличения денежного довольствия и пенсии – это прежде всего увеличения окладов по воинской должности и воинскому званию.

Как-то раз автору настоящей статьи пришлось участвовать в диспуте по вопросу увеличения денежного довольствия. Предложений было много, все они касались увеличения существующих и введения новых надбавок. Но данный путь представляется путем в тупик. Ведь нынешний военнослужащий в звании полковника, проходящий службу в центральном аппарате Министерства обороны Российской Федерации, получает денежное довольствие в размере более 20 000 руб. с учетом ежемесячного денежного поощрения, но доля, приходящаяся на оклад по воинской должности и воинскому званию, составляет всего лишь около 20 % от данной суммы.

В связи с вышесказанным, представляется, что наиболее приемлемый для военнослужащих вариант – это достойный размер как оклада по воинской должности, так и оклада по воинскому званию. И надбавки при этом варианте никакие не нужны, за исключением надбавки за выслугу лет, а также специальных надбавок за риск и вред

здоровью. Все это уже было каких-нибудь 20 лет тому назад, и никто не просил льгот на проезд в общественном транспорте или на оплату жилья и коммунальных услуг. А законный ориентир также был, причем совсем недавно – в п. 2 ст. 12 Закона Российской Федерации «О статусе военнослужащих» от 22 января 1993 года № 4338-1, который указывал, что оклады по первичным воинским должностям солдат и матросов, проходящих военную службу по контракту, не могут быть менее 5 минимальных размеров оплаты труда (МРОТ), а оклады по воинским званиям не могут быть менее половины воинских должностных окладов. Правда, этот пункт так и «не заработал» реально, но не надо забывать, что теперь другие времена и государство старается свои обязательства исполнять. Нехитрая арифметика: сейчас военнослужащий, проходящий военную службу по контракту в звании рядового на рядовой должности, получает оклад по должности в 1 110 руб. и оклад по воинскому званию в 360 руб. В случае перехода на предлагаемую систему с учетом установления МРОТ на 1 сентября 2005 г. в размере 800 руб., солдат в воинском звании рядового имел бы на это время оклад по воинской должности в 4 000 руб., а оклад по воинскому званию в 2 000 руб.

Если же взять нынешний коэффициент отношений оклада военнослужащих в званиях майора и полковника соответственно к должности солдата (он составляет: по воинской должности 2:1 и 3:1 соответственно, а по воинскому званию 2,8:1 и 3,3:1 соответственно), то майор имел бы должностной оклад в 8 000 руб. и оклад по воинскому званию в 5 600 руб., а полковник соответственно – 12 000 и 6 600 руб. Получается соответственно 13 600 и 18 600 руб., а с учетом надбавки за выслугу лет около 18 000 и 24 000 руб. – денежное довольствие, вполне сравнимое с тем, которое получают военнослужащие в указанных званиях в центральном аппарате Министерства обороны Российской Федерации.

Одновременно разрешился бы и вопрос с размером пенсии.

И никто бы из Вооруженных Сил не уходил, даже если бы требования возросли в несколько раз.

**«Сниму квартиру, оплату не гарантирую...» (о новых условиях получения денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения)**

*В.К. Белов, заместитель руководителя Юридического департамента ОАО «Военно-страховая компания», кандидат юридических наук*

Раздражая своей постоянной актуальностью, проблема жилищного обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей остается нерешенной в случае отсутствия возможности обеспечения жильем. Именно поэтому указанная тема регулярно освещается на страницах журнала «Право в Вооруженных Силах».

Широко известный Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ не мог оставить без внимания данную проблему. Как известно, абз. 2 п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» приобрел новую редакцию: «*При невозможности обеспечить жильем граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года в муниципальных образованиях, ежемесячно выплачивать им денежную компенсацию за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации*».

Ранее в соответствии с Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ абз. 2 п. 3 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» установил подобные же условия для военнослужащих – граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту. Правда, Законом был определен и еще один способ решения проблемы – аренда воинскими частями жилых помещений для обеспечения военнослужащих.

Право на ежемесячную денежную компенсацию получили также и члены семей военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы, граждан, уволенных с военной службы, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. в уполномоченных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации организациях и погибших (умерших) после увольнения с военной службы.

По всей видимости, совершенно обоснованно действие данной нормы распространили только на тех граждан, уволенных с военной службы (и членов их семей), которые встали на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. В связи с этим приятно осознавать, что хотя бы у тех, кто закончил военную службу и встал на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий после 1 января 2005 г. уже не будет таких жилищных проблем (во всяком случае, в этом убеждены законодатели).

Основной подход к решению рассматриваемой проблемы остается неизменным: если проблема не решается министерством (ведомством), то почетная обязанность ее решения торжественно передается самому военнослужащему и членам его семьи. При этом военнослужащему гарантируется лишь весьма скромная денежная компенсация.

Читатель уже знает, что порядок выплаты денежных компенсаций за наем (поднаем) жилых помещений указанным выше лицам определен постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» от 31 декабря 2004 г. № 909.

Напомним, что постановлением установлено, что денежная компенсация за наем (поднаем) жилых помещений выплачивается в размере, не превышающем:

- в г. Москве и Санкт-Петербурге – 1 500 руб.;
- в других городах и районных центрах – 1 200 руб.;
- в прочих населенных пунктах – 900 руб.

Указанные размеры денежной компенсации повышаются на 50 % при следующих условиях:

– совместно с военнослужащим или гражданином, уволенным с военной службы, проживают 3 и более членов семьи;

– семья военнослужащего, погибшего (умершего) в период прохождения военной службы, или гражданина, уволенного с военной службы, вставшего на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. в уполномоченных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации организациях и погибшего (умершего) после увольнения с военной службы, состоит из 4 и более человек.

Постановлением также утверждено Положение о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, и членам их семей и подобное же Положение для граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г.

Выплата денежной компенсации осуществляется ежемесячно на основании договора найма (поднайма) жилья, заключенного в письменной форме, в размере, предусмотренном договором, но не более установленных размеров.

Денежная компенсация выплачивается определенный период времени:

– гражданам, уволенным с военной службы и вставшим на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. в уполномоченных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации организациях, – до фактического предоставления субсидий по государственным жилищным сертификатам;

– членам семей граждан, уволенных с военной службы, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. в уполномоченных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации организациях и погибших (умерших) после увольнения с военной службы, – до фактического предоставления субсидий по государственным жилищным сертификатам, но не более чем в течение 1 года со дня гибели (смерти) кормильца.

Размеры денежной компенсации вызывают вполне определенные, не всегда положительные, эмоции, особенно у тех, кто вынужден снимать жилье. Порядок цен, фигурирующих на соответствующем рынке жилья, известен: он существенно отличается от размера денежной компенсации. О московских и питерских ценах говорить не будем... .

Стоимость найма 1-комнатной квартиры в г. Краснодаре - - 4 500 до 17 000 руб. (но это уже с евроремонтом) (данные Национальной единой риелторской сети – <http://ners.ru/>).

В г. Рязани плата за однокомнатную квартиру – 4 000 руб. в месяц (без телефона), 5 000 – с телефоном. Телефон и коммунальные услуги оплачиваете отдельно (еженедельник «Поколение Р» за апрель 2005 г.).

Пытливый читатель, конечно же, обратил внимание на то, что в постановлении в отношении военнослужащих – граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, определен только порядок выплат денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений. Нормы, определяющие порядок реализации другого способа – аренды воинскими частями жилых помещений, отсутствуют.

Реализацию соответствующих норм Федерального закона «О статусе военнослужащих» и постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909 в настоящее время обеспечивает новый приказ Министра обороны Российской Федерации от 16 июня 2005 г. № 235, который так и называется – «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909».

Приказом утвержден Перечень единых форм документов, необходимых для принятия решения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей, а также членам семей граждан, уволенных с военной службы, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. в уполномоченных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации организациях и погибших (умерших) после увольнения с военной службы. Утверждена приказом и Инструкция о мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909.

Определено, что для решения вопроса о выплате ежемесячной денежной компенсации представляются следующие документы:

1. Заявление гражданина, уволенного с военной службы, или одного из совершеннолетних членов семей граждан, уволенных с военной службы, погибших (умерших) после увольнения с военной службы, о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилья.

2. Выписка из списка очередников на получение жилых помещений или улучшение жилищных условий, формируемого в соответствии с требованиями п. 12 Правил учета военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку и службы в органах внутренних дел, а также военнослужащих и сотрудников Государственной противопожарной службы, нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 г. № 1054 (далее – Правила).

3. Копия договора найма или поднайма жилого помещения, заключенного с соблюдением условий договора найма (поднайма) жилого помещения, предусмотренных гражданским и жилищным законодательством Российской Федерации.

4. Справка об исключении из списка очередников на получение жилых помещений или улучшение жилищных условий, формируемого в соответствии с требованиями п. 12 Правил.

5. Копии приказов об увольнении и исключении военнослужащего из списков воинской части (организации), заверенные в установленном порядке.

6. Справка о получении или неполучении гражданами, состоящими на военной или правоохранительной службе, денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений.

7. Копии паспортов гражданина Российской Федерации на всех членов семьи, на которых назначается денежная компенсация, с отметками о регистрации по месту жительства или пребывания и свидетельств о рождении на детей, не достигших 14-летнего возраста<sup>1</sup>.

Формы документов определены приказом.

Не совсем корректно включена в Перечень документов, необходимых для принятия решения о выплате денежной компенсации справка об исключении из списка очередников на получение жилых помещений или улучшение жилищных условий. Такая справка необходима для принятия решения не о выплате денежной компенсации, а о прекращении такой выплаты.

Договоры найма или поднайма жилого помещения должны быть заключены с соблюдением условий договора найма (поднайма) жилого помещения, предусмотренных ст. 674 ГК РФ и ст. 77 ЖК РФ.

Не секрет, что на практике проблемы, связанные с поиском вариантов, заключением договоров найма, решаются достаточно сложно. Большинство наймодателей устраивает вариант надежного нанимателя (через родственников или хороших знакомых) и «джентльменского» соглашения с ним (без заключения договора).

---

<sup>1</sup> Для выплаты денежной компенсации к заявлению прилагаются: а) гражданином, уволенным с военной службы – документы, указанные в пп. 2, 3, 5, 7; б) членом семьи погибшего (умершего) гражданина, уволенного с военной службы, – документы, указанные в пп. 2, 3, 5, 7; в) военнослужащим – документы, указанные в пп. 3, 7, а также справки воинской части о составе семьи военнослужащего и выписки из приказа командира воинской части о зачислении военнослужащего в списки личного состава воинской части; г) членом семьи погибшего (умершего) военнослужащего – документы, указанные в пп. 3, 7, а также справки воинской части о составе семьи погибшего (умершего) военнослужащего и копии свидетельства о смерти.

Иногда при сдаче внаем (в аренду) квартиры или иного движимого, недвижимого имущества налоговики требуют от собственника-гражданина регистрации в качестве предпринимателя – ПБОЮЛ и как следствие уплаты НДС, ЕСН (социальный налог), помимо налога на доходы, или использования упрощенной системы налогообложения (УСН). Аргументируется это тем, что использование своего имущества в целях получения дохода есть не что иное, как предпринимательская деятельность.

Кстати, данная проблема была рассмотрена и Верховным Судом Российской Федерации. В п. 2 своего постановления «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем» от 18 ноября 2004 г. № 23 Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что в тех случаях, когда не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя лицо приобрело для личных нужд жилое помещение или иное недвижимое имущество либо получило его по наследству или по договору дарения, но в связи с отсутствием необходимости в использовании этого имущества временно сдало его в аренду или внаем и в результате такой гражданско-правовой сделки получило доход (в том числе в крупном или особо крупном размере), содеянное им не влечет уголовной ответственности за незаконное предпринимательство.

Однако в случае если указанное лицо уклоняется от уплаты налогов, оно подлежит привлечению к уголовной ответственности, предусмотренной ст. 198 УК РФ, т. е. в любом случае наймодатель, получающий доход от сдачи квартиры, должен уплатить соответствующий налог.

В случаях поступления получателя денежной компенсации или членов его семьи на военную или правоохранительную службу в федеральные органы исполнительной власти, в которых предусмотрена выплата денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, к заявлению прилагается справка о получении или неполучении гражданами, состоящими на военной или правоохранительной службе, денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений. Денежная компенсация в новых размерах выплачивается со дня наступления права на изменение размера денежной компенсации.

По заявлению одного из совершеннолетних членов семьи погибшего (умершего) гражданина, уволенного с военной службы, - получателя денежной компенсации указанная денежная компенсация может направляться получателю почтовым переводом.

При определении прав граждан, уволенных с военной службы, на получение денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений к членам семьи гражданина, уволенного с военной службы, или погибшего (умершего) гражданина, уволенного с военной службы, относятся лица, определенные ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Нанимать жилое помещение можно и у родственников. В этом случае денежная компенсация гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей, а также членам семей погибших или умерших граждан, уволенных с военной службы, выплачивается на общих основаниях.

Выплата денежной компенсации гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей, а также членам семей погибших (умерших) граждан, уволенных с военной службы, осуществляется через военные комиссариаты по месту воинского учета, лицам, уволенным с правом на пенсию от Министерства обороны Российской Федерации, – по месту пенсионного учета.

Выплата денежной компенсации военнослужащим осуществляется через финансово-экономические органы по месту прохождения военной службы по раздаточной ведомости за истекший месяц одновременно с выплатой денежного довольствия за текущий месяц на основании приказа командира воинской части (начальника организации), в котором указывается сумма денежной компенсации и период, за который производится выплата.

Денежная компенсация военнослужащим военных представительств Министерства обороны Российской Федерации выплачивается финансово-экономическим органом воинской части (организации), в которой они зачислены на денежное довольствие.

В аналогичном порядке осуществляется выплата денежной компенсации членам семей указанных военнослужащих, умерших (погибших) в период прохождения военной службы.

Выплата денежной компенсации производится со дня найма (поднайма) жилого помещения после прибытия военнослужащего к месту военной службы.

Для получения денежной компенсации военнослужащий подает рапорт, в котором указываются: дата начала найма (поднайма) жилья, дата прибытия членов семьи к новому месту военной службы (регистрации по месту жительства или пребывания), наименование населенного пункта, в котором производится наем (поднаем) жилого помещения, размер фактической оплаты за жилое помещение, а также принимается обязательство сообщить командиру воинской части (начальнику организации) о прекращении действия права на получение денежной компенсации или права на получение ее в повышенных размерах, в том числе в случаях поступления членов семьи на военную или правоохранительную службу в федеральные органы исполнительной власти, в которых предусмотрена выплата денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений.

Решение о выплате денежной компенсации военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, принимается на основании следующих документов:

- копии договора найма жилого помещения либо поднайма жилого помещения (при условии заключения его в письменной форме);
- справки воинской части (организации) о составе семьи военнослужащего;
- выписки из приказа командира воинской части (начальника организации) о зачислении военнослужащего в списки личного состава воинской части (организации);

– копии паспортов гражданина Российской Федерации на всех членов семьи, на которых назначается денежная компенсация, с отметками о регистрации по месту жительства или пребывания и свидетельств о рождении на детей, не достигших 14-летнего возраста.

Выплата денежной компенсации членам семей погибших (умерших) военнослужащих производится на основании заявления одного из совершеннолетних членов семьи погибшего (умершего) военнослужащего – получателя денежной компенсации с приложением:

– копии договора найма жилого помещения либо поднайма жилого помещения (при условии заключения его в письменной форме);

– справки воинской части (организации) о составе семьи погибшего (умершего) военнослужащего;

– копии свидетельства о смерти;

– копии паспортов гражданина Российской Федерации на всех членов семьи, на которых назначается денежная компенсация, с отметками о регистрации по месту жительства или пребывания и свидетельств о рождении на детей, не достигших 14-летнего возраста.

Объективно сравнивая новый приказ Министра обороны Российской Федерации о порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения с ранее действующим, следует отметить его четко выраженную социальную направленность, определенную законом. Кроме военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, право на денежную компенсацию получили определенная категория (вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г.) граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также члены семей военнослужащих (граждан, уволенных с военной службы), погибших (умерших) в период прохождения военной службы (после увольнения с военной службы).

Остается в очередной раз надеяться, что социальная составляющая подобных нормативных правовых актов будет только «усиливаться», и военнослужащий вскоре сможет уверенно заявить: «Сниму любую квартиру, своевременную оплату гарантирую». А может быть, проблема необходимости найма квартиры вообще исчезнет.

## Что гарантирует новый типовой договор социального найма?

*А.В. Кудашкин, доктор юридических наук, профессор, профессор Военного университета*

Правительством Российской Федерации постановлением от 21 мая 2005 г. № 315 во исполнение ст. 63 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) утвержден Типовой договор социального найма жилого помещения (далее – Договор соцнайма). Указанным постановлением установлено, что договоры социального найма жилого помещения, заключенные до вступления его в силу, переоформлению не подлежат (п. 2). Следует обратить внимание на то обстоятельство, что это касается уже заключенных договоров. Если же, как часто бывает на практике, договоры соцнайма ранее не заключались с лицами, пользующимися жилыми помещениями фонда социального использования, то с ними будут заключаться договоры по новой типовой форме.

Заключение Договора соцнайма, с одной стороны, является правом сторон, а с другой – обязанностью, поскольку только после его заключения у сторон возникают права и обязанности, и у физического лица (ставшего после его заключения нанимателем) и членов его семьи появляется право на вселение в жилое помещение и пользование им.

Постановлением отменен ряд нормативных правовых актов в части, касающейся утверждения Типового договора найма жилого помещения в домах государственного и общественного жилищного фонда (утвержден постановлением Совета Министров РСФСР «Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями, содержания жилого дома и придомовой территории в РСФСР и Типового договора найма жилого помещения в домах государственного и общественного жилищного фонда в РСФСР» от 25 сентября 1985 г. № 415).

Кратко прокомментируем Договор соцнайма, который заключается с любыми гражданами, которым предоставляется жилое помещение по социальному найму, независимо от оснований и категорий граждан: малоимущих граждан или иных граждан, которым такое помещение предоставляется на основании специального закона.

**1. Преамбула договора.** В преамбуле указываются наймодатель и наниматель. Прежде всего Договор соцнайма заключается уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления либо иного уполномоченного собственником лица, действующего от имени собственника жилого помещения: Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования (наймодатель). Полномочия на заключение должностными лицами от имени наймодателя договоров соцнайма основываются на доверенности, выданной руководителем соответствующего органа власти, или на акте (приказ, постановление, распоряжение), принятом им в соответствии с его компетенцией. Реквизиты уполномочивающего документа также указываются в преамбуле Договора соцнайма.

В качестве нанимателя выступает физическое лицо – гражданин Российской Федерации, которому предоставлено жилое помещение по Договору соцнайма.

В преамбуле также указывается правовое основание для заключения конкретного Договора соцнайма, которым является решение о предоставлении жилого помещения конкретному физическому лицу.

**2. Предмет договора.** Предмет любого договора является одним из его существенных условий, без согласования которого договор не будет считаться заключенным. По общему правилу описание предмета заключается в указании конкретных действий, которые стороны должны совершить в отношении определенного имущества. По Договору соцнайма наймодатель передает нанимателю и членам его семьи в бессрочное владение и пользование изолированное жилое помещение. Указывается принадлежность жилого помещения к виду жилищного фонда (государственная или муниципальная собственность). При этом, если жилое помещение находится в государственной собственности, указывается на принадлежность к федеральной собственности, т. е. Российской Федерации, или к собственности конкретного субъекта Российской Федерации.

В разделе «Предмет договора» также дается подробное описание технических характеристик жилого помещения: количество комнат в квартире, общая и жилая площадь, адрес жилого помещения.

Общая площадь жилого помещения состоит из суммы площадей всех частей такого помещения, включая площадь помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в жилом помещении, за исключением балконов, лоджий, веранд и террас (ч. 5 ст. 15 ЖК РФ). К общей площади относятся площади всех жилых комнат квартиры и имеющихся в ней вспомогательных (подсобных) помещений (коридоры, кухня, ванная комната, кладовые и т. д.).

Согласно Инструкции о проведении учета жилищного фонда в Российской Федерации, утвержденной приказом Минземстроя России от 4 августа 1998 г. № 37, жилой комнатой является часть квартиры, общежития, отделенная от других помещений (комнат) перегородками, предназначенная для проживания, отдыха. Жилая площадь включает только площадь жилых комнат, в том числе площадь спальных и столовых комнат, комнат для игр, учебы и отдыха, а также площадь утепленных веранд, оборудованных для проживания.

В разделе «Предмет договора» указывается целевое предназначение жилого помещения – жилое помещение предоставляется для проживания в нем (ст. 17 ЖК РФ). В то же время допускается использование жилого помещения для осуществления профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности проживающими в нем на законных основаниях гражданами, если это не нарушает права и законные интересы других граждан, а также требования, которым должно отвечать жилое помещение. В данном случае к гражданам, осуществляющим указанную деятельность, относятся, например, нотариусы (Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г.), адвокаты (Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31 мая 2002 г.), педагоги (Закон Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 г. в редакции Федерального закона от 13 января 1996 г. и др.).

Не допускается размещение в жилых помещениях промышленных производств. Иное использование может повлечь расторжение договора соцнайма в силу ч. 4 ст. 83 ЖК РФ. Указанное положение ЖК РФ корреспондируется с

абз. 1 п. 3 ст. 288 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), запрещающей размещение промышленных производств в жилых домах в целом, т. е. как в жилых, так и в нежилых помещениях, которые могут находиться в таком доме. Проблема заключается в отсутствии легального толкования понятия «промышленное производство», в том числе в целях жилищного законодательства. В иных законодательных актах также нет определений данного понятия, что на практике может привести к сложностям при решении вопросов об отнесении какого-либо вида деятельности к «промышленному производству».

Также возникает вопрос о возможности размещения промышленного производства в нежилой части жилого многоквартирного дома. С учетом абз. 2 п. 3 ст. 288 ГК РФ в указанных помещениях могут размещаться организации, не занимающиеся промышленным производством (например, организации, занимающиеся торговлей, оказанием бытовых услуг населению и т. п.) и только при соблюдении требований, установленных жилищным, градостроительным, экологическим законодательством, законодательством о пожарной безопасности и др.

Пользование жилым помещением осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в этом жилом помещении граждан, соседей, требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований законодательства, а также в соответствии с правилами пользования жилыми помещениями, утвержденными Правительством Российской Федерации.

В разделе «Предмет договора» также указывается на последующие действия наймодателя – обеспечивает предоставление за плату конкретных коммунальных услуг: электроснабжение, газоснабжение, в том числе газ в баллонах, холодное водоснабжение, водоотведение (канализация), горячее водоснабжение и теплоснабжение (отопление), в том числе приобретение и доставка твердого топлива при наличии печного отопления, если такая льгота предоставляется на основании законодательства отдельным категориям граждан (как, правило, проживающих в сельской местности).

Более подробная характеристика предоставляемого жилого помещения, его технического состояния, а также санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, указана в техническом паспорте жилого помещения. Паспорт на жилое помещение (квартиру) – информационно-технический документ, содержащий сведения о состоянии, потребительских свойствах и технических характеристиках жилого помещения (квартиры). Он должен содержать объемно-планировочные параметры жилых помещений (квартир), характеристики конструкций и инженерно-технических систем, условия их безопасной эксплуатации, общие сведения о конструкциях, системах, технических и вспомогательных помещениях жилого дома, основные санитарно-гигиенические и экологические нормы, иные сведения, необходимые для эксплуатации жилого помещения (квартиры). Требования к паспорту установлены Инструкцией о проведении учета жилищного фонда в Российской Федерации (утверждена приказом Минземстроя России от 4 августа 1998 г. № 37) (с изменениями). В то же время в Москве паспортизация осуществляется в соответствии с Законом г. Москвы «О паспортизации жилых помещений (квартир) в городе Москве» от 3 ноября 2004 г. № 66.

В разделе «Предмет договора» в п. 3 перечисляются члены семьи нанимателя, которые вселяются в жилое помещение совместно с нанимателем (указываются фамилия, имя, отчество члена семьи и степень родства с нанимателем).

ЖК РФ к членам семьи нанимателя жилого помещения по Договору соцнайма относит проживающих совместно с ним его супруга, а также детей и родителей данного нанимателя. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы признаются членами семьи нанимателя жилого помещения по Договору соцнайма, если они вселены нанимателем в качестве членов его семьи и ведут с ним общее хозяйство. В исключительных случаях иные лица могут быть признаны членами семьи нанимателя жилого помещения по Договору соцнайма в судебном порядке. Если указанные граждане перестали быть членами семьи нанимателя, но продолжают проживать в занимаемом жилом помещении, они имеют такие же права и обязанности, как наниматель и члены его семьи.

### **3. Обязанности сторон.**

Наниматель и наймодатель имеют определенные обязанности.

*Наниматель обязан:*

а) принять от наймодателя по акту в срок, не превышающий 10 дней со дня подписания Договора соцнайма, пригодное для проживания жилое помещение, в котором проведен текущий ремонт, за исключением случаев, когда жилое помещение предоставляется во вновь введенном в эксплуатацию жилищном фонде.

Жилое помещение, предоставленное в фонде социального использования, должно быть пригодно для проживания, в том числе оно должно быть отремонтировано. Обязанность предоставления именно такого жилого помещения лежит на наймодателе. Если предоставляется новое жилое помещение, то оно также должно быть готово к немедленному заселению, т. е. должно содержать необходимый набор внутриквартирного оборудования, покрашено и т. д.

Жилое помещение передается по акту, который должен содержать дату составления акта, реквизиты и наименования сторон Договора соцнайма, по которому передается жилое помещение, сведения об исправности жилого помещения, а также санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем на момент подписания акта, дату проведения текущего ремонта (когда жилое помещение предоставляется во вновь введенном в эксплуатацию жилищном фонде), сведения о пригодности жилого помещения для проживания, подписи сторон, составивших акт;

б) соблюдать правила пользования жилыми помещениями.

Осуществляя правомочие пользования жилым помещением, предоставленным по Договору соцнайма, наниматель вправе не только сам проживать в таком жилом помещении, но также в установленном порядке вселять в помещение иных лиц, сдавать жилое помещение в поднаем, производить обмен жилого помещения и осуществлять иные права, предусмотренные ЖК РФ.

Наниматели жилых помещений по договорам соцнайма в многоквартирных домах вправе пользоваться общим имуществом в многоквартирном доме наравне с лицами, имеющими доли в праве общей долевой собственности на указанное имущество. Общим имуществом в многоквартирном доме признаются помещения в таком доме, не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного помещения в данном доме. Примерный перечень общего имущества содержится в ст. 36 ЖК РФ.

Следует обратить внимание на то, что наниматели жилых помещений по договорам соцнайма в многоквартирных домах приобретают только право пользования указанным выше общим имуществом, но не другие права собственников этого имущества. Так, например, наниматели не вправе участвовать в общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме и тем более голосовать на таком собрании, поскольку такое право принадлежит только наймодателю или его представителю;

в) использовать жилое помещение в соответствии с его назначением (*см. комментарий к п. 2 «Предмет договора»*);

г) поддерживать в исправном состоянии жилое помещение, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в нем, обеспечивать их сохранность. При обнаружении неисправностей жилого помещения или санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, немедленно принимать возможные меры к их устранению и в случае необходимости сообщать о них наймодателю или в соответствующую управляющую организацию;

д) содержать в чистоте и порядке жилое помещение, общее имущество в многоквартирном доме, объекты благоустройства;

е) производить текущий ремонт занимаемого жилого помещения.

Установление Правительством Российской Федерации конкретного перечня работ, относящегося к текущему ремонту, является несомненным достоинством Договора соцнайма, поскольку позволяет избежать разногласия в этом вопросе. К текущему ремонту занимаемого жилого помещения, выполняемому Нанимателем за свой счет, относятся следующие работы: побелка, окраска и оклейка стен, потолков, окраска полов, дверей, подоконников, оконных переплетов с внутренней стороны, радиаторов, а также замена оконных и дверных приборов, ремонт внутриквартирного инженерного оборудования (электропроводки, холодного и горячего водоснабжения, теплоснабжения, газоснабжения).

Необходимо обратить внимание на следующие нюансы. Работы в квартире выполняются нанимателем за свой счет и соответственно с привлечением специалистов и организаций по своему выбору.

Лишь в том случае, если необходимость указанных работ вызвана неисправностью отдельных конструктивных элементов общего имущества в многоквартирном доме или оборудования в нем либо связана с производством капитального ремонта дома, они производятся за счет наймодателя организацией, предложенной им. Следовательно, в указанном случае наниматель должен доказать факт необходимости выполняемых работ по независящим от него причинам.

Следует также иметь в виду, что работы по текущему ремонту нанимателем производятся по его усмотрению. Однако его проведение является обязанностью нанимателя в случае неисправности внутриквартирного оборудования, а также за пределами срока, указанного в акте приема-передачи жилого помещения. В случае не проведения текущего ремонта к нанимателю могут быть предъявлены обоснованные претензии со стороны наймодателя о ненадлежащем содержании жилого помещения, что может повлечь в том числе и расторжение Договора соцнайма и выселение;

ж) не производить переустройство и (или) перепланировку жилого помещения без получения соответствующего согласования, предусмотренного жилищным законодательством Российской Федерации;

Порядок переустройства и перепланировки предусмотрен гл. 4 ЖК РФ.

Переустройство жилого помещения представляет собой установку, замену или перенос инженерных сетей, санитарно-технического, электрического или другого оборудования, требующие внесения изменения в технический паспорт жилого помещения.

Перепланировка жилого помещения представляет собой изменение его конфигурации, требующее внесения изменения в технический паспорт жилого помещения.

Переустройство и (или) перепланировка жилого помещения проводятся с соблюдением требований законодательства по согласованию с органом местного самоуправления (далее – орган, осуществляющий согласование) на основании принятого им решения.

Для проведения переустройства и (или) перепланировки жилого помещения собственник данного помещения или уполномоченное им лицо (заявитель) в орган, осуществляющий согласование, по месту нахождения переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения представляет:

– заявление о переустройстве и (или) перепланировке по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации;

– правоустанавливающие документы на переустраиваемое и (или) перепланируемое жилое помещение (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии);

– подготовленный и оформленный в установленном порядке проект переустройства и (или) перепланировки переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения;

– технический паспорт переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения;

– согласие в письменной форме всех членов семьи нанимателя (в том числе временно отсутствующих членов семьи нанимателя), занимающих переустраиваемое и (или) перепланируемое жилое помещение на основании договора социального найма (в случае, если заявителем является уполномоченный наймодателем на представление предусмотренных настоящим пунктом документов наниматель переустраиваемого и (или) перепланируемого жилого помещения по Договору соцнайма);

– заключение органа по охране памятников архитектуры, истории и культуры о допустимости проведения переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, если такое жилое помещение или дом, в котором оно находится, является памятником архитектуры, истории или культуры.

Следует обратить внимание на то, что заявление подписывает не наниматель, а собственник жилого помещения, т. е. наймодаделец, в случае, если речь идет о жилом помещении в фонде социального использования.

Заявителю выдается расписка в получении документов с указанием их перечня и даты их получения органом, осуществляющим согласование.

Решение о согласовании или об отказе в согласовании должно быть принято по результатам рассмотрения соответствующего заявления и иных представленных документов органом, осуществляющим согласование, не позднее чем через 45 дней со дня представления указанных документов в данный орган.

Орган, осуществляющий согласование, не позднее чем через 3 рабочих дня со дня принятия решения о согласовании выдает или направляет по адресу, указанному в заявлении, заявителю документ, подтверждающий принятие такого решения.

Указанный документ является основанием проведения переустройства и (или) перепланировки жилого помещения.

Отказ в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения допускается в случае:

- непредставления определенных документов;
- представления документов в ненадлежащий орган;
- несоответствия проекта переустройства и (или) перепланировки жилого помещения требованиям законодательства.

Решение об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения должно содержать основания отказа с обязательной ссылкой на нарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 27 ЖК РФ.

Решение об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения выдается или направляется заявителю не позднее чем через 3 рабочих дня со дня принятия такого решения и может быть обжаловано заявителем в судебном порядке.

Завершение переустройства и (или) перепланировки жилого помещения подтверждается актом приемочной комиссии.

Акт приемочной комиссии должен быть направлен органом, осуществляющим согласование, в организацию (орган) по учету объектов недвижимого имущества.

Самовольно переустроившее и (или) перепланировавшее жилое помещение лицо несет предусмотренную законодательством ответственность.

Наниматель жилого помещения по Договору соцнайма обязан привести такое жилое помещение в прежнее состояние в разумный срок и в порядке, которые установлены органом, осуществляющим согласование.

На основании решения суда жилое помещение может быть сохранено в переустроенном и (или) перепланированном состоянии, если этим не нарушаются права и законные интересы граждан либо это не создает угрозу их жизни или здоровью.

Если соответствующее жилое помещение не будет приведено в прежнее состояние в установленный срок в установленном органом, осуществляющим согласование, порядке, суд по иску этого органа принимает решение в отношении нанимателя такого жилого помещения по Договору соцнайма о расторжении данного Договора с возложением на собственника такого жилого помещения, являвшегося наймодателем по указанному Договору, обязанности по приведению такого жилого помещения в прежнее состояние;

з) своевременно и в полном объеме вносить в установленном порядке плату за жилое помещение и коммунальные услуги по утвержденным в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам и тарифам.

В случае невнесения в установленный срок платы за жилое помещение и (или) коммунальные услуги наниматель уплачивает наймодателю пени в размере, установленном ЖК РФ, что не освобождает нанимателя от уплаты причитающихся платежей. Договор соцнайма жилого помещения, как правило, носит возмездный характер, т. е. наниматель по такому договору обязан вносить плату за пользование жилым помещением, за содержание и ремонт этого помещения, а также за коммунальные услуги по правилам разд. VII ЖК РФ, за исключением случаев, если жилые помещения должны предоставляться на условиях социального найма без внесения платы за пользование занимаемым жилым помещением лицам, признанным малоимущими в установленном порядке (ст. 156 ЖК РФ). Указанное исключение применяется только в отношении тех жилых помещений, которые относятся к муниципальному жилищному фонду социального использования, т. е. иные категории граждан, которым предоставлено социальное жилье, обязаны платить за пользование им;

и) переселиться с членами своей семьи в порядке, установленном ЖК РФ, на время проведения капитального ремонта или реконструкции дома, в котором он проживает (когда ремонт или реконструкция не могут быть произведены без выселения нанимателя), в предоставляемое наймодателем жилое помещение, отвечающее санитарным и техническим требованиям;

Такой порядок предусмотрен ст. 88 ЖК РФ. При проведении капитального ремонта или реконструкции дома, если такой ремонт или реконструкция не могут быть проведены без выселения нанимателя, наймодаделец обязан предоставить нанимателю и членам его семьи на время проведения капитального ремонта или реконструкции другое жилое помещение без расторжения договора социального найма жилого помещения, находящегося в указанном доме. На время проведения капитального ремонта или реконструкции по договору найма предоставляется жилое помещение маневренного фонда. В случае отказа нанимателя и членов его семьи от переселения в это жилое помещение наймодаделец может потребовать переселения в судебном порядке. Переселение нанимателя и членов его семьи в жилое помещение маневренного фонда и обратно осуществляется за счет наймодателя.

Взамен предоставления жилого помещения маневренного фонда наймодатель с согласия нанимателя и членов его семьи может предоставить им в пользование другое благоустроенное жилое помещение с заключением Договора соцнайма. Договор соцнайма жилого помещения в доме, подлежащем капитальному ремонту или реконструкции, подлежит расторжению.

Если в результате проведения капитального ремонта или реконструкции дома жилое помещение, занимаемое нанимателем и членами его семьи по Договору соцнайма, не может быть сохранено или его общая площадь уменьшится, в результате чего проживающие в нем наниматель и члены его семьи могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, либо увеличится, в результате чего общая площадь занимаемого жилого помещения на одного члена семьи существенно превысит норму предоставления, другое жилое помещение должно быть предоставлено по Договору соцнайма наймодателем до начала капитального ремонта или реконструкции.

После проведения капитального ремонта или реконструкции дома наниматель и проживающие совместно с ним члены его семьи вправе вселиться в жилое помещение, общая площадь которого в результате проведения капитального ремонта или реконструкции уменьшилась;

к) при расторжении Договора соцнайма освободить в установленные сроки и сдать по акту наймодателю в исправном состоянии жилое помещение, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в нем, оплатить стоимость не произведенного нанимателем и входящего в его обязанности ремонта жилого помещения, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, или произвести его за свой счет, а также погасить задолженность по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги;

л) допускать в заранее согласованное сторонами Договора соцнайма время в занимаемое жилое помещение работников наймодателя или уполномоченных им лиц, представителей органов государственного надзора и контроля для осмотра технического и санитарного состояния жилого помещения, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, для выполнения необходимых ремонтных работ, в случае расторжения Договора, а для ликвидации аварий – в любое время;

м) информировать наймодателя об изменении оснований и условий, дающих право пользования жилым помещением по Договору соцнайма, не позднее 10 рабочих дней со дня такого изменения;

н) нести иные обязанности, предусмотренные ЖК РФ и федеральными законами.

*Наймодатель обязан:*

а) передать нанимателю по акту в течение 10 дней со дня подписания Договора соцнайма свободное от прав иных лиц и пригодное для проживания жилое помещение в состоянии, отвечающем требованиям пожарной безопасности, санитарно-гигиеническим, экологическим и иным требованиям;

б) принимать участие в надлежащем содержании и в ремонте общего имущества в многоквартирном доме, в котором находится сданное по Договору соцнайма жилое помещение;

в) осуществлять капитальный ремонт жилого помещения.

При неисполнении или ненадлежащем исполнении наймодателем обязанностей по своевременному проведению капитального ремонта сданного внаем жилого помещения, общего имущества в многоквартирном доме, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в жилом помещении, наниматель по своему выбору вправе потребовать уменьшения платы за жилое помещение, либо возмещения своих расходов на устранение недостатков жилого помещения и (или) общего имущества в многоквартирном доме, либо возмещения убытков, причиненных ненадлежащим исполнением или неисполнением указанных обязанностей наймодателем;

г) предоставить нанимателю и членам его семьи в порядке, предусмотренном ЖК РФ, на время проведения капитального ремонта или реконструкции дома (когда ремонт или реконструкция не могут быть произведены без выселения нанимателя) жилое помещение маневренного фонда, отвечающее санитарным и техническим требованиям.

Переселение нанимателя и членов его семьи в жилое помещение маневренного фонда и обратно (по окончании капитального ремонта или реконструкции) осуществляется за счет средств наймодателя;

д) информировать нанимателя о проведении капитального ремонта или реконструкции дома не позднее чем за 30 дней до начала работ;

е) принимать участие в своевременной подготовке дома, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, к эксплуатации в зимних условиях;

ж) обеспечивать предоставление нанимателю предусмотренных в Договоре соцнайма коммунальных услуг надлежащего качества;

з) контролировать качество предоставляемых жилищно-коммунальных услуг;

и) в течение 3 рабочих дней со дня изменения цен на содержание, ремонт жилья, наем жилых помещений, тарифов на коммунальные услуги, нормативов потребления, порядка расчетов за предоставленные жилищно-коммунальные услуги информировать об этом нанимателя;

к) производить или поручать уполномоченному лицу проведение перерасчета платы за жилое помещение и коммунальные услуги в случае оказания услуг и выполнения работ ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность;

л) принять в установленные сроки жилое помещение у нанимателя по акту сдачи жилого помещения после расторжения Договора соцнайма;

м) нести иные обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

#### **4. Права сторон**

Наниматель и наймодатель имеют определенные права.

*Наниматель вправе:*

а) пользоваться общим имуществом многоквартирного дома;

б) вселить в установленном законодательством Российской Федерации порядке в занимаемое жилое помещение иных лиц, разрешать проживание в жилом помещении временных жильцов, сдавать жилое помещение в поднаем, осуществлять обмен или замену занимаемого жилого помещения.

На вселение к родителям их детей, не достигших совершеннолетия, согласия остальных членов семьи и наймодателя не требуется;

в) сохранить права на жилое помещение при временном отсутствии его и членов его семьи;

г) требовать от наймодателя своевременного проведения капитального ремонта жилого помещения, надлежащего участия в содержании общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставления предусмотренных Договором соцнайма коммунальных услуг надлежащего качества;

д) требовать с письменного согласия проживающих совместно с нанимателем членов семьи в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, изменения Договора соцнайма;

е) расторгнуть в любое время Договор соцнайма с письменного согласия проживающих совместно с нанимателем членов семьи;

ж) осуществлять другие права по пользованию жилым помещением, предусмотренные ЖК РФ и федеральными законами.

*Права и обязанности членов семьи нанимателя.* Члены семьи нанимателя, проживающие совместно с ним, имеют равные с нанимателем права и обязанности, вытекающие из Договора соцнайма. Дееспособные члены семьи несут солидарную с нанимателем ответственность по обязательствам, вытекающим из данного Договора.

*Наймодатель вправе:*

а) требовать своевременного внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги;

б) требовать допуска в жилое помещение в заранее согласованное сторонами Договора соцнайма время своих работников или уполномоченных лиц для осмотра технического и санитарного состояния жилого помещения, санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, для выполнения необходимых ремонтных работ в случае расторжения Договора соцнайма, а для ликвидации аварий – в любое время;

в) запретить вселение в занимаемое нанимателем жилое помещение граждан в качестве проживающих совместно с ним членов семьи в случае, если после такого вселения общая площадь соответствующего жилого помещения на 1 члена семьи станет меньше учетной нормы. Согласно ст.50 ЖК РФ учетной нормой площади жилого помещения (учетная норма) является минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется уровень обеспеченности граждан общей площадью жилого помещения в целях их принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Учетная норма устанавливается органом местного самоуправления. Размер такой нормы не может превышать размер нормы предоставления, установленной данным органом.

#### **5. Порядок изменения, расторжения и прекращения договора.**

Договор соцнайма может быть изменен или расторгнут по соглашению сторон в установленном законодательством Российской Федерации порядке в любое время. Согласно ст. 83 ЖК РФ наниматель жилого помещения по Договору соцнайма с согласия в письменной форме проживающих совместно с ним членов его семьи в любое время вправе расторгнуть Договор соцнайма. При выезде нанимателя и членов его семьи в другое место жительства Договор соцнайма считается расторгнутым со дня выезда.

По требованию наймодателя Договор соцнайма может быть расторгнут в судебном порядке в следующих случаях:

а) использование нанимателем жилого помещения не по назначению;

б) разрушение или повреждение жилого помещения нанимателем или другими гражданами, за действия которых он отвечает;

в) систематическое нарушение прав и законных интересов соседей, которое делает невозможным совместное проживание в одном жилом помещении;

г) невнесение нанимателем платы за жилое помещение и (или) коммунальные услуги в течение более 6 месяцев.

Договор соцнайма может быть расторгнут в судебном порядке в иных случаях, предусмотренных ЖК РФ. К таким случаям согласно ст. 85 ЖК РФ относится выселение граждан из жилых помещений с предоставлением других благоустроенных жилых помещений по договорам социального найма, если:

1) дом, в котором находится жилое помещение, подлежит сносу;

2) жилое помещение подлежит переводу в нежилое помещение;

3) жилое помещение признано непригодным для проживания;

4) в результате проведения капитального ремонта или реконструкции дома жилое помещение не может быть сохранено или его общая площадь уменьшится, в результате чего проживающие в нем наниматель и члены его семьи могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, либо увеличится, в результате чего общая площадь занимаемого жилого помещения на одного члена семьи существенно превысит норму предоставления.

#### **6. Прочие условия.**

Споры, которые могут возникнуть между сторонами по Договору соцнайма, разрешаются в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации.

Договор соцнайма составляется в 2 экземплярах, один из которых находится у наймодателя, другой – у нанимателя.

Договор соцнайма подписывается сторонами или их уполномоченными представителями и скрепляется печатью наймодателя. С этого момента Договор соцнайма считается заключенным и вступившим в силу. Однако права и обязанности у нанимателя возникают только после подписания акта приема-передачи жилого помещения.

## **Исполнение судебного решения как стадия процесса восстановления нарушенного права военнослужащего**

*В.М. Корякин, начальник юридической службы Главного управления воспитательной работы Вооруженных Сил Российской Федерации, доктор юридических наук, полковник юстиции*

Рассмотрение проблемы, вынесенной в заголовок настоящей статьи, начну с одного, на первый взгляд, вполне заурядного судебного решения, вынесенного Владикавказским гарнизонным военным судом в 2001 г.: суд удовлетворил исковые требования подполковника Н. и обязал командира воинской части, в которой данный офицер проходил военную службу, засчитать ему время исполнения служебных обязанностей в условиях вооруженного конфликта в выслугу лет на пенсию в льготном исчислении. Командир воинской части данное решение обжаловать не стал и в порядке его исполнения издал приказ о внесении соответствующей записи о льготном исчислении выслуги лет в личное дело офицера. Казалось бы, справедливость восторжествовала, права офицера защищены и восстановлены, а приведенный пример – вполне обыденный случай из нынешней богатой судебной практики по гражданским делам, связанным с защитой прав военнослужащих..

Именно так и полагал подполковник Н. до тех пор, пока в 2004 г. не подал рапорт об увольнении с военной службы в связи с истечением срока контракта о прохождении военной службы. В соответствии с установленным порядком перед представлением офицера к увольнению его личное дело было направлено из воинской части в вышестоящий финансовый орган для подсчета продолжительности выслуги лет на пенсию. Однако финансовый орган, несмотря на имеющееся в личном деле судебное решение, отказался засчитывать подполковнику Н. в выслугу лет на пенсию в льготном исчислении тот период, который был предметом судебного разбирательства. По мнению военных финансистов, суд неправильно применил закон, и указанный период не подлежит зачету в выслугу лет в льготном исчислении.

Весьма любопытна логика, приведенная финансистами в оправдание своего «права» игнорировать вступившее в законную силу судебное решение. В сопроводительном письме к возвращенному с подсчета личному делу офицера указывается: поскольку финансовый орган не был привлечен в качестве ответчика по гражданскому делу подполковника Н., то, следовательно, судебное решение не налагает на данный орган каких-либо обязательств по его исполнению. Видимо, должностному лицу, подписавшему сей документ, совершенно неведомо однозначное, не подлежащее двоякому толкованию положение ст. 13 ГПК РФ и чч. 1 и 2 ст. 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ, согласно которому вступившие в законную силу акты судов обязательны для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации; неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную федеральным законом.

Вволю повозмущавшись таким оборотом дела, высказав немало «клетсных» слов в адрес родного министерства, подполковник Н. при здравом рассуждении счел благоразумным не затевать новых судебных тяжб, вполне обоснованно посчитав, что мифическая прибавка к пенсии не стоит тех затрат нервов и душевной энергии, на которые он неминуемо обрек бы себя, вновь встав на путь судебной конфронтации с военным ведомством. Завершив военную службу, офицер убыл в Екатеринбург, где у него имеется квартира. Будем надеяться, он сумеет достойно найти себя на гражданском поприще.

А что же судебное решение? А ничего, оно так и осталось нереализованным.

Приведенный пример порождает целый ряд серьезных вопросов, связанных с проблемой исполнения судебных актов:

- 1) что говорит статистика по вопросу исполнения судебных решений?
- 2) что является причиной явлений, когда решение, принятое авторитетной судебной властью, может остаться нереализованным?
- 3) достаточно ли эффективно законодательство об исполнительном производстве?
- 4) существует ли презумпция истинности судебного акта?
- 5) что необходимо предпринять, чтобы повысить исполняемость судебных решений?

Попытаемся поискать ответы на эти вопросы.

### **2. Почему низка исполняемость судебных решений?**

Характерной приметой сегодняшнего времени является активное использование гражданами, включая военнослужащих, своего конституционного права на судебную защиту своих прав и свобод. Сегодня все: и сами военнослужащие, их адвокаты и представители, с одной стороны, и командование воинских частей и их помощники по правовой работе, с другой, – одержимы стремлением любой ценой добиться вынесения судами решений в свою пользу. Для отдельных граждан, включая военнослужащих, судебные тяжбы становятся своего рода хобби и образом жизни. Количество поступающих в военные суды обращений военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, год от года неуклонно растет. Если в 1993 г., когда военнослужащие впервые получили право на обжалование неправомερных действий, военные суды рассмотрели около 3 тыс. жалоб, то в 1994 г. – уже более 13 тыс., а в 1998 и 1999 гг. – свыше 40 тыс. жалоб ежегодно<sup>1</sup>. В 2000 г. число поступивших в суды жалоб и исков военнослужащих превзошло все показатели за предыдущие годы и составило 190 547, что превышает аналогичный

<sup>1</sup> Безнасюк А.С., Абабков А.В. Судебная защита прав военнослужащих // Российская юстиция. 1995. № 12; Они же. Защита прав военнослужащих // Российская юстиция. 1999. № 8.

показатель за 1999 г. более чем в 4 раза<sup>2</sup> В 2001 г. количество рассмотренных военными судами исков и жалоб военнослужащих о защите их прав и законных интересов возросло на 9,4 % и составило 210 525, из которых 84 % обращений признаны судами обоснованными и удовлетворены<sup>3</sup>. В 2002 г. военными судами рассмотрено 75 114 заявлений и жалоб, 84,5 % из которых удовлетворены<sup>4</sup>, а в 2003 г. – 90 776 гражданских дел<sup>5</sup>. Всего за 10 лет в военные суды с различными жалобами и исками обратилось около 1 млн. военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы. В разные годы от 87 до 90 % поданных жалоб военными судами удовлетворялись<sup>6</sup>.

Не обделена данная проблема вниманием и военно-правовой науки. Рассмотрению вопросов судебной защиты прав военнослужащих посвящены диссертационные исследования В.Ю. Левченко, Н.А. Петухова, И.Б. Цымбаренко<sup>7</sup>, ряд статей, опубликованных в журнале «Право в Вооруженных Силах»<sup>8</sup>, других изданиях. Однако в указанных работах рассматриваются главным образом вопросы, связанные с подачей судебных жалоб и исков, с процессом их рассмотрения в судебных заседаниях, с совершенствованием гражданско-процессуального законодательства, а также проблемы организационно-технического и правового обеспечения деятельности военных судов.

Вместе с тем анализ правоприменительной практики, связанной с судебной защитой прав военнослужащих, показывает, что в настоящее время проблемы все чаще переходят из области собственно судебного процесса в область исполнения вступивших в законную силу судебных постановлений. Зачастую исполнение судебного решения требует от взыскателя гораздо больших усилий, чем при отстаивании своей позиции непосредственно в судебном заседании.

Как это ни парадоксально, но данная важнейшая стадия процесса восстановления нарушенных прав военнослужащих пока остается вне поля зрения как судебной статистики, так и правовой науки: так, например, нам не удалось найти ни одного диссертационного исследования по военному праву, посвященного рассмотрению проблем исполнения судебных решений. Исключение составляет, пожалуй, лишь докторская диссертация А.А. Толкаченко<sup>9</sup>, однако в ней рассматриваются вопросы исполнения судебных решений по уголовным делам. Проблемы же исполнения судебных актов, принятых военными судами по гражданским делам, связанным с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, пока еще ждут своего исследователя.

Указанный пробел частично восполняется публикациями журнала «Право в Вооруженных Силах» и ряда других изданий<sup>10</sup>, однако все аспекты проблемы исполнения судебных решений пока еще не нашли должного научного анализа.

Ничем не может помочь для прояснения истины в данном вопросе и статистика, поскольку в настоящее время ни в судах, ни в федеральных органах исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, не установлены какие-либо формы отчетности, которые бы содержали информацию о том, сколько судебных решений исполнены в полном объеме, сколько – частично, какие решения остаются вовсе не исполненными и почему и т. д.

Опыт практической деятельности автора настоящей статьи по представлению интересов военных организаций в судах, а также анализ обращений, поступающих в государственные органы и органы военного управления, свидетельствует о том, что сегодня военнослужащие, в чью пользу вынесены судебные решения, все чаще сталкиваются с проблемой их исполнения. Достаточно вспомнить многочисленные публикации СМИ в 2003 – 2004 гг.

---

<sup>2</sup> Обзор судебной практики рассмотрения гражданских дел по искам и жалобам военнослужащих на действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 11. С. 13 – 24.

<sup>3</sup> Петухов Н.А., Толкаченко А.А. Правам военнослужащих – надежную судебную защиту // Право в Вооруженных Силах. 2002. № 7. С. 19.

<sup>4</sup> Текущий архив ГУВР ВС РФ, 2003, Д-1л, т. 1.

<sup>5</sup> Петухов Н.А. Военные суды как правоприменители военного права // Современное состояние военного права и его влияние на национальную безопасность Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции. 21 апреля 2004 г., г. Москва. М. 2004. С. 56.

<sup>6</sup> Петухов Н.А. Социальные и правовые проблемы становления, развития и функционирования системы военных судов России: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М. 2003. С. 5.

<sup>7</sup> Левченко В.Ю. Судебный контроль в сфере военного управления: Дисс. ... канд. юрид. наук. М. 1997; Петухов Н.А. Социальные и правовые проблемы становления, развития и функционирования системы военных судов России: Дисс. ... докт. юрид. наук. М. 2003; Цымбаренко И.Б. Рассмотрение судом жалоб военнослужащих на неправомерные действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц: Дисс. ... канд. юрид. наук. М. 1998; Он же. Судебная защита прав военнослужащих Российской Федерации: Дисс. ... докт. юрид. наук. М. 2005.

<sup>8</sup> См., например: Борисенко В.М. Особенности судебной защиты конституционно-правового статуса военнослужащих в Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2000. № 3; Скобелева Е.А., Шевчук А.Н. Обращение военнослужащих в суд за защитой нарушенных прав и процессуальные сроки // Там же. 2000. № 6; Шевчук Л.И. Новый Гражданский процессуальный кодекс и право военнослужащего на обращение в суд // Там же. 2003. № 9.

<sup>9</sup> Толкаченко А.А. Правовые основы исполнения уголовных наказаний, применяемых к военнослужащим: Дисс. ... докт. юрид. наук. М. 1997.

<sup>10</sup> Верховодов В.А. Выиграл дело – гуляй смело? (или о том, как можно привести в исполнение решение военного суда) // Право в Вооруженных Силах. 2004. № 4; Иванов А.В. Право на жилье судом подтверждено. Дело за исполнением или продолжение следует? // Там же. 2003. № 11; Корякин В.М. Порядок исполнения требований исполнительных листов судебных органов о взыскании средств по денежным обязательствам воинских частей и учреждений // Там же. 2004. № 10; Корякин В.М. Судебное решение принято. Что дальше? (как добиться исполнения решения суда) // Там же. 2003. № 7; Розина С. Исполнение судебных решений затрудняется из-за пробелов в законодательстве // Российская юстиция. 2002. № 2.

о мытарствах как бывших, так и действующих военнослужащих, добивавшихся исполнения решений судов о выплате денежных средств за участие в боевых действиях на Северном Кавказе. Зачастую процесс реализации судебных актов растягивается на годы, а отдельные решения и вовсе остаются невыполненными (пример, приведенный в начале настоящей статьи, – наглядное тому подтверждение).

В чем кроются причины данной весьма опасной тенденции?

Очень часто в качестве оправдания длительного неисполнения судебных актов, особенно касающихся денежных выплат, а также обеспечения жильем, называется отсутствие у военного ведомства соответствующих материальных средств. Однако этот, на первый взгляд, вполне убедительный довод признан несостоятельным в ряде судебных актов Европейского суда по правам человека. Первое же рассмотрение по существу Европейским судом дела по жалобе против России было обусловлено тем, что судебнo-защищенное право в Российской Федерации не всегда оказывается реализуемым. Российскому гражданину А. Бурдову пришлось обращаться в Страсбург, поскольку добиться исполнения вынесенных в его пользу от имени Российской Федерации судебных решений о возмещении вреда при исполнении работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС он не мог в течение нескольких лет. Российскому государству потребовалось напоминание очевидной юридической истины: неисполнение судебного решения, принятого любым судом, «несовместимо с принципом верховенства права, который государства – участники европейской Конвенции обязались соблюдать, подписав Конвенцию». Более того, Европейский суд расценил истребование начисленных решениями суда выплат как защиту заявителем своего права собственности, отметив при этом, что «государственным властям не разрешается ссылаться на отсутствие средств в качестве оправдания за невыплату долга по судебному решению»<sup>11</sup> (выделено мной – В.К.).

Полностью разделяя данный вывод, Конституционный Суд Российской Федерации в одном из своих решений констатировал: «Законодатель обязан вводить в правовое регулирование нормы, направленные на недопущение ситуации, при которой отсутствие денежных средств у государства могло бы воспрепятствовать ему выполнить свои обязательства»<sup>12</sup>.

Как представляется, указанные правовые позиции Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации в полной мере распространяются и на исполнение судебных решений, связанных с обеспечением военнослужащих, и граждан, уволенных с военной службы, жилыми помещениями. Очень часто в качестве оправдания затягивания исполнения таких решений представители военных организаций апеллируют к тому, что в условиях острого дефицита жилья исполнение таких решений нарушит права других военнослужащих, также состоящих в очереди на получение жилья. В связи с этим решения судов по искам военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, о предоставлении жилых помещений зачастую воспринимаются командованием всего лишь как констатация «субъективного права» истцов занимать место в очереди себе подобных с учетом времени постановки на учет нуждающихся в получении жилья и времени приобретения права на увольнение с военной службы, что, по сути, равноценно неисполнению судебных решений<sup>13</sup>. Ошибочность подобной трактовки судебных актов была отмечена в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за 4-й квартал 2002 г. В определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации № 42-В02пр-06 по этому поводу сказано так: «Разрешение требований о предоставлении жилого помещения не ставится в зависимость от наличия или отсутствия других лиц, состоящих на учете по улучшению жилищных условий»<sup>14</sup> (выделено мной – В.К.).

Немаловажным фактором, способствующим усилению тенденции к затруднению исполнения судебных решений, является низкий уровень правовых знаний и правовой культуры, а порой и просто «правовая невменяемость» отдельных должностных лиц, от которых зависит исполнение судебных актов (вновь напомним пример, приведенный в начале настоящей статьи).

Существуют и психологические причины данного явления. Как известно, в советские времена, а также в самом начале 90-х гг. XX в. имели место лишь единичные случаи обращения военнослужащих в суд, в связи с чем каждое судебное решение воспринималось как чрезвычайное событие и потому, как правило, исполнялось немедленно. Однако по мере роста числа обращений военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, в суды, когда это явление приобрело поистине массовый характер (см. приведенные выше данные о числе лиц, обратившихся в военные

---

<sup>11</sup> А. Бурдов против России // Российская юстиция. 2000. № 7. С. 75 – 78; *Воскобитова М.Р.* Обзор решений Европейского Суда по правам человека на предмет приемлемости по жалобам, поданным против РФ // Государство и право. 2002. № 8. С. 28; *Костров Г.К.* Как правосудию стать правосудным? // Журнал Российского права. 2004. № 10. С. 7 – 8.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного действиями (бездействием) органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Пнятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» от 14 июля 2005 г. № 8-П (Российская газета. 2005. 21 июля).

<sup>13</sup> По данным Службы расквартирования и обустройства Министерства обороны Российской Федерации сегодня только по Москве на начало 2005 г. числится более 1 880 военнослужащих, которые подлежат увольнению с военной службы в связи с достижением предельного возраста пребывания на военной службе, по болезни и в связи с организационно-штатными мероприятиями, но продолжают удерживаться на военной службе в связи с необеспечением жильем.

<sup>14</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. № 7. С. 19.

суды за последнее десятилетие), судебные иски против командования стали восприниматься едва ли не как обыденное явление, не требующее оперативного реагирования. В немалой степени этому способствует и то обстоятельство, что нормы законодательства об ответственности должностных лиц за неисполнение судебных решений практически бездействуют; по крайней мере, автору настоящей статьи неизвестны факты, когда воинское должностное лицо было привлечено к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за неисполнение судебного решения.

Важно отметить, что низкая исполняемость судебных постановлений – проблема не только военнослужащих, но и других категорий граждан России; по сути, это общегосударственная проблема. Об этом убедительно свидетельствует практика деятельности Европейского суда по правам человека, куда вынуждены обращаться граждане, исчерпав все средства, предусмотренные национальным законодательством, чтобы добиться исполнения судебных решений. Так, например, решениями Европейского суда от 16 декабря 2003 г. и от 16 сентября 2004 г. признаны приемлемыми и приняты к производству жалобы российских граждан Н.Ф. Андросова и Г.П. Герасимова против Российской Федерации, связанные с длительным неисполнением судебных решений о выплате компенсации за вред, причиненный здоровью вследствие аварии на Чернобыльской АЭС<sup>15</sup>, и о взыскании задолженности по заработной плате<sup>16</sup>.

Серьезные проблемы имеются даже в сфере исполнения решений такого авторитетнейшего судебного органа, каким является Конституционный Суд Российской Федерации. Так, судья Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглай указывает, что за 1995 – 2000 гг. законодателем не исполнены 10 рекомендаций Конституционного Суда Российской Федерации. Некоторые постановления были исполнены с большим опозданием, спустя буквально годы после их принятия<sup>17</sup>. В настоящее время неисполненными остаются 11 решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в период с 1997 по 2005 гг.<sup>18</sup>

### **3. Некоторые положения законодательства об исполнительном производстве**

Статьей 53 Конституции Российской Федерации закреплено положение, согласно которому «каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц». С принятием и вступлением в силу Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 в нашей стране фактически создан принципиально новый унифицированный юридический механизм, призванный обеспечить эффективную защиту прав и законных интересов граждан путем судопроизводства, посредством которого стало возможным осуществление всеобъемлющего судебного контроля за деятельностью должностных лиц и органов военного управления. Постоянный, беспристрастный контроль независимой судебной власти благоговейно сказывается на эффективности всей системы законодательства в стране. Как справедливо подчеркивает профессор С.С. Алексеев, «законодательные решения ... становятся вполне работающими юридическими реальностями лишь после того, как они «пропущены» через судебную деятельность и обогащены прецедентами»<sup>19</sup>. Вполне обоснован в связи с этим вывод о том, что система судебной власти является основным звеном единого универсального механизма защиты прав военнослужащих<sup>20</sup>.

Актуальность и значимость проблемы исполнения судебных актов определяется тем, что именно реализация решения суда по конкретному делу является завершающей стадией восстановления нарушенного права субъекта. Исполнение судебных постановлений – неотъемлемая составная часть гражданского процесса, который включает следующие стадии: 1) подача иска (жалобы) и подготовка дела к судебному разбирательству; 2) производство в суде первой инстанции; 3) производство в суде второй инстанции; 4) пересмотр вступивших в силу судебных постановлений; 5) исполнение судебных постановлений. Таким образом, принятие судебного решения и его исполнение – это единый процесс восстановления нарушенного права.

Современными исследователями гарантии прав граждан подразделяются на восстановительные и пресекательные. Реализация восстановительных гарантий прав, как правило, не обходится без судебной процедуры и может включать в себя восстановление не только прямых материальных потерь пострадавших граждан, но и потерь нематериального характера (защита чести, достоинства, деловой репутации, возмещение морального вреда). Выделение пресекательных гарантий прав граждан обусловлено фактором продолжительности действия, направленного на нарушение прав и свобод. Необходимость и ценность такого рода гарантий связана с возможностью как остановить (пресечь) неправомерное деяние, так и не допустить причинение вреда (или его увеличения) человеку, чьи права и свободы подвергаются нарушению. В качестве пресекательных гарантий можно, в частности, расценивать право самого человека защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законами (п. 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации). Имеется в виду право судебного обжалования действий (бездействия) органов

<sup>15</sup> Журнал российского права. 2005. № 4. С. 128 – 135.

<sup>16</sup> Журнал российского права. 2005. № 1. С. 114 – 119.

<sup>17</sup> Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 9. С. 93.

<sup>18</sup> Российская газета. 2005. 27 июля.

<sup>19</sup> Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 214.

<sup>20</sup> Цымбаренко И.Б. Судебная защита прав военнослужащих Российской Федерации: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М. 2005. С. 10.

государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (п. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации) и др.<sup>21</sup>

Указанные гарантии вытекают из конституционного принципа правового государства, который возлагает на Российскую Федерацию обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, что предполагает установление такого правопорядка, который должен гарантировать каждому государственную защиту его прав и свобод (ч. 1 ст. 1; ст.ст. 2, 17 и 18; ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации). Важнейшим государственным институтом защиты и восстановления нарушенных прав граждан, включая военнослужащих, является правосудие как важнейший элемент указанного правопорядка, которое по самой своей сути является таковым, если обеспечивает справедливое разрешение дела и эффективное восстановление в правах.

Следует отметить, что в современной юридической науке высказываются различные точки зрения на место исполнительного производства в системе права России. В соответствии с существующими мнениями исполнительное производство рассматривается: а) как стадия гражданского процесса<sup>22</sup> и б) как самостоятельная отрасль права, название которой еще четко не определено и не устоялось<sup>23</sup>.

Конституционный принцип верховенства права объективно предполагает возрастание значения юридических процедур исполнения судебных актов, их дифференцирование в зависимости от субъекта, обязанного исполнить судебное решение, и объекта, в пользу которого оно принято. Закрепленная в законодательстве обязательность вступивших в законную силу судебных решений для всех юридических и физических лиц выступает в качестве важнейшей гарантии прав и свобод граждан.

Данные законодательные положения полностью соответствуют ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, в котором провозглашена обязанность государства обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективные средства правовой защиты, а также п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в его интерпретации Европейским судом по правам человека. Так, в постановлении Европейского суда от 19 марта 1997 г. по делу «Хорнсби против Греции» указано, что *право на судебную защиту стало бы иллюзорным, если бы правовая система государства позволяла, чтобы окончательное, обязательное судебное решение оставалось недействующим к ущербу одной из сторон* (выделено мной – В.К.); исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть «суда»<sup>24</sup>.

Требование своевременного и эффективного исполнения судебных постановлений, вытекающих из взаимосвязанных положений ст. 1 (ч. 1), ст. 15 (ч. 2), ст. 17 (ч. 3), ст.ст. 18, 45 (ч. 1), ст. 46 (ч. 1 и 2), ст.ст. 52, 53, 71 (п. «в»), ст. 72 (п. «б» ч. 1) и 118 Конституции Российской Федерации, предопределяет обязанность государства обеспечить реализацию этого требования посредством установления в федеральном законе надлежащего организационно-правового механизма исполнения судебных решений. В настоящее время такое регулирование осуществляется Федеральным законом «Об исполнительном производстве» от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ, которым, в частности, определяются условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, а также актов других органов, которым предоставлено право возлагать на граждан, организации и бюджеты всех уровней обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо по совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения этих действий (ст. 1). Вместе с тем закрепленные в указанном Федеральном законе подходы к реализации публичной функции по исполнению судебных решений не являются универсальными, а федеральному законодателю не воспрещается их дифференциация, в том числе в зависимости от объективно обусловленных юридически значимых характеристик субъекта, в отношении которого реализуется исполнительное производство.

Проблема исполнения судебных решений по искам, связанным с взысканием денежных средств с получателей бюджетных средств, стала предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который в своем заседании от 14 июля 2005 г. в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Пнятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» проверил конституционность отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 г., на 2004 г. и на 2005 г. и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного действиями (бездействием) органов государственной власти» от 9 сентября 2002 г. № 666.

В постановлении, принятом по результатам рассмотрения данного дела, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал ряд правовых позиций, имеющих важное значение для повышения исполнимости судебных постановлений. Суд констатировал, что, действуя в рамках конституционной дискреции и избирая тот или иной механизм исполнительного производства, федеральный законодатель во всяком случае должен исходить из необходимости обеспечения непротиворечивого регулирования отношений в этой сфере, создания для них стабильной правовой основы и не вправе ставить под сомнение конституционный принцип исполнимости судебного решения. Взыскателю должна быть гарантирована действительная возможность получить то, что ему причитается по судебному

<sup>21</sup> Уваров А.А. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина // Государство и право. 2005. № 7. С. 83.

<sup>22</sup> Гражданское процессуальное право России / Под ред. М.С. Шкарян. М. 2002. С. 50 – 52; Морозова И.Б. Субъекты исполнительного производства: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

<sup>23</sup> Валеев Д.Х. Лица, участвующие в исполнительном производстве. Казань, 2000. С. 15; Он же. Процессуальная ответственность в исполнительном производстве // Журнал российского права. 2004. № 4. С. 60 – 66; Вукот М.А., Исаенкова О.В. Исполнительное производство. М. 2001. С. 20 – 42.

<sup>24</sup> См. постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 г. № 8-П (Российская газета. 2005. 21 июля).

решению, в разумный срок, а также эффективный, а не формальный судебный контроль за исполнением судебного решения уполномоченными органами, предполагающий, в частности, обеспечение заинтересованным лицам права на обжалование решений и действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц, приводящих к затягиванию исполнения судебного решения или его неисполнению.

Конституционный Суд Российской Федерации установил, что Правительство Российской Федерации вопреки требованиям федерального законодательства возложило непосредственно на взыскателя обязанность направлять в Минфин России заверенную копию судебного постановления, допустило возможность возврата исполнительного листа взыскателю без исполнения по формальным основаниям; кроме того, оно не предусмотрело механизм ответственности за несвоевременное или ненадлежащее исполнение Минфином России возложенной на него публичной функции. Тем самым Правительство Российской Федерации создало легальную возможность как для блокирования исполнения судебных решений, так и для исполнения их с нарушением установленных сроков. В связи с этим ряд положений Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 г. № 666, признаны несоответствующими Конституции Российской Федерации.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил роль и место судов общей юрисдикции в исполнительном производстве. Воздействие органов судебной власти, в том числе судов общей юрисдикции, на исполнительное производство сводится к следующему:

- во-первых, суд разрешает вопросы обеспечения иска как гарантии будущего исполнения его решения;
- во-вторых, судебные приставы-исполнители, равно как и судебные исполнители, исполняют ту часть решения, которая называется резолютивной и которая впоследствии переносится в исполнительный лист. Именно от правильности и точности формулировки судом в немалой степени зависит быстрота и результативность исполнительных действий;
- в-третьих, суд компетентен решать ряд существенных вопросов исполнительного производства, касающихся, например, выдачи исполнительного листа, восстановления пропущенного срока предъявления исполнительного документа к взысканию, разъяснения судебного акта в целях его исполнения, отсрочки или рассрочки исполнения, изменения способа и порядка исполнения, индексации, и ряда других вопросов в соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве» и ГПК РФ;
- в-четвертых, суд осуществляет контроль за действиями судебного пристава-исполнителя. Жалобы заинтересованных лиц на его действия и постановления подаются в суд или арбитражный суд в зависимости от вида исполнительного документа<sup>25</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем решении от 14 июля 2005 г. № 8-П отметил, что в соответствии с положениями ч. 3 ст. 1, ч. 2 ст. 13, ст.ст. 203, 204, 208, 210, 212, 213 и разд. VII «Производство, связанное с исполнением судебных постановлений и постановлений иных органов» ГПК РФ суд является самостоятельным непосредственным участником производства по исполнению судебных решений независимо от того, в связи с каким делом они были вынесены и участвуют ли в соответствующем производстве судебные приставы-исполнители; он осуществляет контроль за исполнением судебных решений, располагает широким кругом иных полномочий, в частности, по определению порядка и срока исполнения судебного решения, индексации присужденных денежных сумм.

#### **4. Презумпция истинности судебного решения: миф или реальность?**

Вновь обратимся к приведенному в начале настоящей статьи примеру. Работники финансового органа, отказавшиеся исполнять судебное решение о льготном исчислении выслуги лет на пенсию подполковнику Н., указали, что суд, по их мнению, принял несправедливое решение, неверно истолковав нормы материального права. Возникает вопрос: может ли сомнение в справедливости судебного постановления служить основанием для его неисполнения, существует ли презумпция истинности судебного акта?

Безусловно, такая презумпция существует. Вспомним знаменитое правило римской юриспруденции: «Res iudicata pro veritate habetur» («судебное решение принимается за истину»). Это правило впервые было закреплено в ст. 1350 французского Гражданского кодекса 1804 г. в следующей форме: «Законная презумпция – это презумпция, приписываемая специальным законом известным актам и известным фактам; такими презумпциями является ... значение, которое закон приписывает решению, вступившему в законную силу»<sup>26</sup>. В юридической науке под правовой презумпцией понимается закрепленное в законе правило, предполагающее наличие или отсутствие фактов до представления доказательств противного (опровержения презумпции) или запрещающее их опровержение (неопровержимая презумпция). Это правило применяется лишь при достоверном установлении факта (принятии акта), с которым закон связывает действие презумпции<sup>27</sup>.

Анализ отечественного гражданско-процессуального и исполнительного законодательства позволяет сделать вывод, что в российском праве судебному решению свойственна презумпция истины и она, несмотря на вступление решения в законную силу, является опровержимой, поскольку не только при вступившем в законную силу, но и при исполнении этого решения могут открыться новые обстоятельства, свидетельствующие о явном нарушении закона, или устранены основания для рассмотрения дела в порядке надзора. Его правильное применение соответствующим судом делает необходимым аннулирование законной силы решения с тем, чтобы исправить

<sup>25</sup> Ярков В.В. Краткий комментарий раздела VII ГПК РФ «Производство, связанное с исполнением судебных постановлений и постановлений иных органов» // Бюллетень службы судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации. – 2003. № 3.

<sup>26</sup> Цит. по: Алиев Т.Т., Громов Н.А. Презумпция истинности судебного решения в гражданском процессе // Государство и право. 2004. № 8. С. 110.

<sup>27</sup> Бабаев В.К. Презумпция в советском праве: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1969. С. 3.

судебную ошибку, восстановить нарушенные права и законные интересы граждан и установить истину по делу. Существование презумпции истины судебного решения и возможность ее опровержения путем отмены решений, не выражающих истины по делу, обеспечивает вынесение в дальнейшем истинных решений. При этом под истиной в гражданском деле понимается верное суждение судьи о действительно фактических обстоятельствах по делу и их правовой оценке. Установление фактов предшествует акту применения нормы (норм) права<sup>28</sup>.

Н.В. Зейдер полагал, что главным свойством вступившего в законную силу судебного решения является обязательность, выражающая самую сущность законной силы судебного решения или ее последствия, как-то: неизменность, неопровержимость, преюдициальность, исключительность, исполнительность<sup>29</sup>.

Вступление решения в законную силу означает, что судебное решение приобретает силу, равную силе закона: оно становится обязательным для всех лиц и организаций, к которым относится. Оно исключает возможность вторичного рассмотрения данного дела судом (или каким-либо другим органом); оно может быть приведено в исполнение принудительно. Иначе говоря, вступившее в законную силу судебное решение определяет дальнейшее поведение участников спорного правоотношения уже в обязательной и бесспорной форме, в соответствии с требованием той нормы материального права, которую суд применил к данному правоотношению, ликвидировав его спорность. Решение суда, следовательно, определяет правовое положение субъектов правоотношений.

Таким образом, сомнение в законности принятого и вступившего в законную силу судебного постановления отнюдь не может служить оправданием для его неисполнения. Если же такие сомнения у обязанного лица возникают, то он вправе в порядке, установленном гл. 41 ГПК РФ, обратиться в суд надзорной инстанции либо инициировать пересмотр такого решения по вновь открывшимся обстоятельствам (гл. 42 ГПК РФ). При этом следует помнить, что производство в надзорной инстанции и пересмотр судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам не приостанавливают исполнительного производства.

### **5. Некоторые выводы и предложения**

Проведенный в настоящей статье анализ проблем, связанных с исполнением судебных постановлений, позволяет сформулировать следующие выводы и предложения:

– в военных судах, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах необходимо наладить постоянный мониторинг за исполнением судебных постановлений; внести соответствующие дополнения в установленные формы статистической отчетности;

– юридической службе Вооруженных Сил Российской Федерации следует периодически готовить и направлять в войска (силы) обзоры с анализом деятельности органов военного управления и воинских должностных лиц по исполнению судебных решений;

– органам военной прокуратуры следует регулярно проводить проверки деятельности органов военного управления и воинских должностных лиц по исполнению вступивших в законную силу судебных постановлений.

Военному университету необходимо спланировать и осуществить комплекс исследований (в том числе – на диссертационном уровне) правовых проблем, связанных с исполнением судебных постановлений.

Как представляется, реализация изложенных, а также ряда других мер позволит существенно повысить исполняемость судебных решений, а значит послужит укреплению гарантий защиты и восстановления нарушенных прав военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы.

---

<sup>28</sup> Треушников М.К. Принцип объективной истины // Гражданский процесс: Учебник. М., 2003. С. 76.

<sup>29</sup> Зейдер Н.В. Судебное решение по гражданскому делу. М., 1966. С. 110.

## О правовом понятии «военная организация»

*С.В. Терешкович, офицер юридической службы Вооруженных Сил Российской Федерации, полковник юстиции*

Понятие «военная организация» достаточно широко используется как в законодательстве, так и в юридической литературе. В то же время представляется, что сущность указанного понятия является недостаточно определенной, рассматриваемой применительно лишь к отдельно взятой отрасли правоотношений, как правило, к гражданско-правовой.

В настоящей статье автор сделает попытку выявить сущность указанного правового понятия через рассмотрение различных способов толкования норм российского права, использующих данное понятие.

1. Первоначально рассмотрим понятие «военная организация», исходя из грамматического, текстового толкования словосочетания, основанного на его грамматическом, лексическом анализе.

Под «организацией» в Толковом словаре русского языка понимается «общественное объединение или государственное учреждение; организованность, продуманное устройство»<sup>1</sup>. О.А. Красавчиков, характеризуя понятие «организация», выделял четыре его значения: 1) ячейка, коллектив или иная общность лиц, связанных между собой известного рода отношениями; 2) определенная совокупность таких ячеек, коллективов и т. д., т. е. организационная система; 3) социальная структура, в рамках которой осуществляются определенные мероприятия, своего рода социальная автономия организаций в указанных выше двух смыслах; 4) деятельность по упорядочению связей, субординации и координации усилий в процессе достижения определенной цели<sup>2</sup>.

Также в русском языке выделяются несколько значений слова «военный»: 1) обслуживающий оборону страны, потребности армии, относящийся к армии, к войскам государства; 2) основанный на законах военного времени, на законах, касающихся армии; 3) состоящий на военной службе<sup>3</sup>.

Таким образом, военную организацию можно охарактеризовать как коллектив либо совокупность коллективов, относящихся к армии, к войскам государства, имеющий целью обеспечение обороноспособности государства.

2. Следующий шаг – буквальное толкование понятия «военная организация» в законодательстве Российской Федерации.

Понятие «военная организация» в российском законодательстве имеет разное содержание. В Военной доктрине Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706, говорится, что военная организация государства служит целям обеспечения военной безопасности Российской Федерации (п. 11), и устанавливается структура военной организации государства (п. 12), в состав которой включены Вооруженные Силы Российской Федерации, составляющие ее ядро и основу обеспечения военной безопасности, другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными методами, органы управления ими, а также часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности. Исходя из указанных определений можно предположить, что в самом широком смысле российское законодательство относит к военным организациям самостоятельные структуры, входящие в военную организацию государства, которые, в свою очередь, можно разделить на три крупные составляющие: 1) Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, решающие задачи военной безопасности военными методами; 2) органы управления войсками, воинскими формированиями и органами, не входящие в состав этих войск, воинских формирований и органов<sup>4</sup>. К ним можно отнести Министерство внутренних дел Российской Федерации, осуществляющее управление внутренними войсками указанного министерства<sup>5</sup>, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, осуществляющее управление войсками гражданской обороны<sup>6</sup>; 3) организации промышленного и научного комплексов страны, предназначенные для обеспечения задач военной безопасности<sup>7</sup>.

В соответствии с п. 1 ст. 10 Федерального закона «Об обороне» Вооруженные Силы Российской Федерации являются государственной военной организацией, составляющей основу обороны страны. Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации, в Тыл Вооруженных Сил Российской Федерации и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации (ст. 11 Федерального закона «Об обороне»). Следует отметить, что другие войска, воинские формирования и органы в отличие от Вооруженных Сил Российской Федерации в текстах соответствующих федеральных законов и нормативных правовых актов, регламентирующих их статус и деятельность, к государственным военным организациям не отнесены.

<sup>1</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М. 1994. С. 449.

<sup>2</sup> Красавчиков О.А. Гражданские организационно-правовые отношения // Антология уральской цивилистики. 1925 – 1989. М. 2001. С. 159.

<sup>3</sup> Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. Т. 1. М., 1935. С. 330.

<sup>4</sup> Так, например, Министерство обороны Российской Федерации входит в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации – в единую централизованную систему органов федеральной службы безопасности.

<sup>5</sup> См.: Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 927.

<sup>6</sup> См. Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868.

<sup>7</sup> Нередко в нормативных правовых актах и литературе их называют организациями оборонно-промышленного комплекса государства.

В текстах ряда федеральных законов также используется понятие «военная организация». Так, в соответствии с п. 3 ст. 27 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ членами комиссий референдума с правом совещательного голоса не могут быть лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях. Аналогично используется это понятие в федеральных законах «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ, «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ. Земельный кодекс Российской Федерации (п. 2 ст. 93) определяет, что в целях обеспечения обороны могут предоставляться земельные участки для строительства, подготовки и поддержания в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов (размещение военных организаций, учреждений и других объектов<sup>8</sup>, дислокация войск и сил флота, проведение учений и иных мероприятий). В некоторых нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти также выделяются воинские части, учреждения и военные организации. В то же время законодательство Российской Федерации не содержит ни нормативного определения понятия «военная организация», ни определения круга субъектов, к ним относящихся. Следует лишь указать, что как законодательство Российской Федерации, так и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, как правило, отделяют военные организации от воинских частей и учреждений. В таком случае с гражданско-правовой точки зрения к военным организациям необходимо отнести федеральные государственные предприятия и федеральные казенные предприятия<sup>9</sup>, входящие в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

3. Установив, что в законодательстве Российской Федерации понятие «военная организация» имеет различное содержание – как самое широкое, так и весьма ограниченное, – для раскрытия смысла правового понятия представляется целесообразным применение систематического и ограничительного (расширительного) толкования норм права.

Как уже указывалось выше, из буквального толкования норм Военной доктрины можно выделить три большие группы военных организаций, входящих в военную организацию государства. Однако представляется, что по смыслу нормативного правового акта к военным организациям как к более узкому по сравнению с военной организацией государства понятию следует отнести лишь первую группу организаций, т. е. Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, решающие задачи военной безопасности военными методами. Указанный вывод подтверждается сопоставлением нормы Военной доктрины Российской Федерации с нормами других законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации. Так, в разд. III Концепции национальной безопасности Российской Федерации (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 24) указывается, что усилению негативных тенденций в военной сфере способствуют затянувшийся процесс реформирования военной организации и оборонного промышленного комплекса Российской Федерации... Таким образом, в нормативном правовом акте такой же юридической силы проводится четкое разграничение военной организации и оборонного промышленного комплекса Российской Федерации. Следовательно, организации промышленного и научного комплексов страны, предназначенные для обеспечения задач военной безопасности, не относятся к военным организациям.

Применяя системный подход к анализу законодательства, с учетом лексического смысла понятия «военная организация», следует отметить несомненно существующую взаимосвязь этого понятия с военной службой. В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» военная служба – особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в войсках гражданской обороны (далее – другие войска), инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти (далее – воинские формирования), Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (далее – органы), воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а также иностранными гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах. В связи с изложенным представляется правомерным ограничить круг военных организаций организациями, в которых федеральным законом предусмотрено прохождение военной службы. Следует исключить из числа военных организаций органы управления войсками, воинскими формированиями и органами, не входящими в состав этих войск, воинских формирований и органов (Министерство внутренних дел Российской Федерации, осуществляющее управление внутренними войсками указанного министерства, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, осуществляющее управление войсками гражданской обороны).

В то же время представляется, что к военным организациям следует отнести не только Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, но и входящие в их состав самостоятельные организационные структуры, признаваемые законодательством Российской Федерации субъектами права. С этой позиции представляется логически неверным выделение законодателем наряду с военными организациями воинских

---

<sup>8</sup> Недоумение вызывает качество указанной правовой нормы, в которой законодатель «успешно» соединил как общее понятие субъекты (военные организации и учреждения) и объекты права.

<sup>9</sup> В юридической литературе, в том числе и автором настоящей статьи, достаточно убедительно доказано, что военные организации как субъекты гражданско-правовых отношений могут существовать лишь в следующих формах: федерального государственного учреждения, федерального государственного предприятия и федерального казенного предприятия. При этом воинские части могут быть лишь федеральными государственными учреждениями.

частей и учреждений, так как по правовому смыслу понятия «военная организация» воинские части и учреждения являются лишь разновидностями военных организаций.

Таким образом, по смыслу российского законодательства под военными организациями понимаются Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, а также входящие в их состав самостоятельные организационные структуры.

4. Обратившись к судебному (казуальному) толкованию понятия «военная организация», основанному на анализе судебных решений по конкретным делам и обзоров судебной практики, следует отметить, что суды общей юрисдикции, в том числе военные суды, а также арбитражные суды, как правило, рассматривают понятие «военная организация» как общее родовое понятие, применяемое к обозначению любой самостоятельной организационной структуры, входящей в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. Показательным в этом отношении является известное постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21 апреля 1998 г. № 6068/97, в котором указывается, что факт отсутствия регистрации ответчика как юридического лица в данном случае не может быть принят во внимание, поскольку на момент его создания регистрации военных организаций не требовалось. При этом следует указать, что вопрос о наличии у военной организации той или иной формы соответствующей процессуальной правосубъектности решается судами в соответствии с процессуальными законами<sup>10</sup>.

*Окончание в следующем номере*

---

<sup>10</sup> Анализ норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) показывает, что к организациям, обладающим соответствующей процессуальной правосубъектностью (гражданской процессуальной и арбитражной процессуальной), законодатель относит организации, обладающие статусом юридического лица. Организации, не обладающие статусом юридического лица, могут быть субъектами соответствующих процессуальных отношений при прямом указании на это в законе. Указанный вывод наиболее характерен при определении арбитражной процессуальной правосубъектности военной организации. Так, в соответствии со ст. 126 АПК РФ к документам, прилагаемым к исковому заявлению в обязательном порядке, относится свидетельство о государственной регистрации в качестве юридического лица. В гражданском процессе исключение из общего правила, на наш взгляд, установлено Федеральным конституционным законом от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», которым к субъектам гражданских процессуальных отношений отнесены органы военного управления.

## **Практические аспекты бюджетной правосубъектности военных учреждений (особенности реализации военными учреждениями права осуществлять приносящую доходы деятельность с позиций бюджетного законодательства)**

*Бараненков В.В., полковник юстиции, докторант МПИ ФСБ России, кандидат юридических наук, доцент*

Попытки компенсировать недостаточные объемы финансирования учреждений самостоятельной их деятельностью, приносящей доходы, далеко не современное «изобретение». Так, организациям Наркомвоенмора и частям войск СНК еще 16 августа 1921 г. предоставил право учреждать хозрасчетные предприятия «в целях самообслуживания Красной армии предметами вещевого и материального довольствия». В 1926 г. П.А. Лебедев отмечал: «Можно смело сказать, что не существует в природе такого госбюджетного учреждения, которое рано или поздно не завело бы у себя какой-нибудь "лавочки"»<sup>1</sup>. В отсутствие специального правового регулирования такая деятельность приобретала самые причудливые формы. Академия художеств, Московская военно-инженерная дистанция организовали строительные конторы и бюро; Военно-топографическое управление РККА сняло в аренду пекарню; научно-издательский отдел Военно-Морских Сил открыл торговлю фарфоровой посудой; Ростовский уголовный розыск — торговлю подсолнечным маслом; газета «Ижевская правда» эксплуатировала смолокурный завод, а два местных отдела ГПУ — драматический театр и штамповальный завод. Не будучи введены в какие-либо рамки, подсобные предприятия возникали вне всякой связи с задачами того учреждения, при котором они образовывались. Занятые случайными операциями и лишённые опытных руководителей и необходимых средств, они в огромной своей массе оказались явно нежизнеспособными и причинили значительный вред как учреждениям, их организовавшим, так и своим контрагентам<sup>2</sup>.

В современной практике достаточно часто встречаются случаи, когда воинские части, другие военные организации оказывают платные услуги (включая услуги по охране объектов и даже по разминированию), сдают в аренду помещения и части своей территории, иными словами, осуществляют «приносящую доходы деятельность». Насколько это правомерно? Какие виды приносящей доходы деятельности может осуществлять военное учреждение? Как правильно оформить полученные доходы? Как их правильно расходовать? Каков порядок обращения взыскания на эти доходы и приобретенное за счет этих доходов имущество?

В соответствии с гражданским законодательством фактически любые учреждения имеют право заниматься приносящей доходы деятельностью, если это прямо предусмотрено в их учредительных документах<sup>3</sup>. Вместе с тем для учреждений, создающихся в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, как бюджетных учреждений, право осуществлять предпринимательскую деятельность в значительной степени ограничено бюджетным законодательством<sup>4</sup>.

Доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг (п. 2 ст. 42, п. 3 ст. 161 БК РФ).

Средства от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности бюджетного учреждения зачисляются на единый счет федерального бюджета в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства (п. 4 ст. 254 БК РФ)<sup>5</sup>. Территориальный орган Федерального казначейства обязан отразить указанные средства на лицевом счете бюджетного учреждения не позднее дня, следующего за днем зачисления их на единый счет федерального бюджета. С этого момента бюджетное учреждение вправе распоряжаться этими средствами.

Следует подчеркнуть, что согласно п. 7 ст. 161 БК РФ бюджетное учреждение, подведомственное федеральным органам исполнительной власти, использует бюджетные средства исключительно через лицевые счета бюджетных учреждений, которые ведутся Федеральным казначейством Российской Федерации. Средства от

<sup>1</sup> Венедиктов А.В. Правовая природа государственных предприятий // Избранные труды по гражданскому праву: В 2 т. М., 2004. Т. 1. С. 365.

<sup>2</sup> Венедиктов А.В. Указ. соч. С. 367.

<sup>3</sup> В соответствии с п. 1 ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Кроме того, согласно абз. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. В соответствии с п. 2 ст. 298 ГК РФ, учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, если такое право предоставлено ему его учредительными документами. Согласно п. 3 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» учредительными документами учреждения являются решение собственника о создании учреждения и устав, утвержденный собственником. И только в случаях, указанных в законе, учреждение может действовать на основании общего положения об организациях данного вида (п. 1 ст. 52 ГК РФ).

<sup>4</sup> Так, в частности, если до вступления в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) средства, получаемые бюджетными учреждениями согласно ГК РФ от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, именовались *внебюджетными средствами* и действительно таковыми являлись, так как учитывались бюджетными учреждениями на основе отдельной сметы доходов и расходов по специальным средствам и не включались в состав доходов соответствующего бюджета, то теперь указанные средства включены в состав доходов бюджетов (ст. 42 БК РФ), т. е. являются *бюджетными средствами*, поступление и расходование которых отражаются по единой смете доходов и расходов учреждения. Вместе с тем с учетом природы их получения представляется возможным именовать их *средствами от внебюджетных источников*.

<sup>5</sup> Об открытии счетов органами федерального казначейства Минфина России для учета средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности см. письмо Минфина России от 22 ноября 2000 г. № 03-01-12/12-443.

предпринимательской и иной приносящей доход деятельности учитываются на таких лицевых счетах в соответствии с Инструкцией, утвержденной приказом Минфина России от 21 июня 2001 г. N 46н<sup>6</sup>.

В соответствии с п. 4 указанного приказа основанием для открытия получателям средств лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, являются генеральные разрешения на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в территориальных органах Федерального казначейства главному распорядителю средств федерального бюджета и подведомственным ему учреждениям (далее — генеральные разрешения), выданные Федеральным казначейством главным распорядителям средств федерального бюджета (далее — главные распорядители средств) и разрешения на открытие лицевого счета для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в территориальных органах Федерального казначейства (далее — разрешения), выдаваемые в соответствии с генеральными разрешениями главными распорядителями средств и распорядителями средств федерального бюджета (далее — распорядители средств) получателям средств.

Для оформления генерального разрешения главный распорядитель средств представляет в соответствующие департаменты Минфина России, наряду с другими документами — копии законодательных актов, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а в отдельных случаях — нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и учредительных документов (уставы) получателей средств, а также гражданско-правовых договоров, являющихся основанием для образования и использования внебюджетных средств.

Главные распорядители средств самостоятельно доводят до распорядителей средств и получателей средств, находящихся в ведении главных распорядителей средств, копии генеральных разрешений, выданных Федеральным казначейством<sup>7</sup>.

В соответствии же с указанной Инструкцией расчетно-денежные документы на осуществление кассового расхода принимаются органом Федерального казначейства от получателя средств только в пределах остатка средств, отраженного на его лицевом счете по учету внебюджетных средств, и назначений сметы доходов и расходов по внебюджетным средствам. *Орган Федерального казначейства отказывает также в приеме платежного поручения и оформлении чека на получение наличных денег и не несет ответственности за этот отказ в случае непредставления получателем средств утвержденной сметы доходов и расходов по внебюджетным средствам на текущий финансовый год (квартал).*

Согласно п. 23 вышеназванной Инструкции, *в случае, если в платежном документе отсутствует ссылка на источник образования внебюджетных средств или он не соответствует источникам, отраженным в разрешении, орган Федерального казначейства зачисляет сумму поступлений на лицевой счет получателя средств без права ее расходования до внесения в установленном порядке соответствующих дополнений в разрешение или представления клиентом дополнительной информации об источнике образования внебюджетных средств, заверенной подписями руководителя и главного бухгалтера получателя средств.*

Получатель средств по всем произведенным в течение отчетного периода операциям с внебюджетными средствами составляет отчетность в порядке, установленном Минфином России.

Таким образом, для ведения предусмотренной ГК РФ предпринимательской (абз. 2 п. 3 ст. 50) и иной приносящей доходы (п. 2 ст. 298) деятельности военное учреждение должно иметь:

- 1) основание (указание на возможность осуществления конкретного вида деятельности, приносящей доходы), сформулированное в законе, ином нормативном правовом акте и уставе учреждения<sup>8</sup>;
- 2) разрешение на открытие в органах Федерального казначейства лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, выдаваемое главным распорядителем средств (Минобороны России, ФСБ России или иным соответствующим федеральным органом исполнительной власти) и распорядителями средств федерального бюджета на основании выданного главному распорядителю *генерального разрешения*, в котором указываются *конкретные виды* приносящей доход деятельности и *основания* осуществления такой деятельности;
- 3) смету доходов и расходов, утвержденную вышестоящим распорядителем средств в соответствии со ст. 221 БК РФ;
- 4) отчетность, составленную в порядке, установленном Минфином России.

Следует учитывать, что согласно п. 2 ст. 298 ГК РФ доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в *самостоятельное распоряжение учреждения* и учитываются на отдельном балансе. Абзац 2 п. 6 ст. 161 БК РФ уточняет, что бюджетное учреждение *самостоятельно*

---

<sup>6</sup> Приказ Минфина России «О порядке открытия и ведения территориальными органами федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, получателей средств федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов» от 21 июня 2001 г. № 46н (с изменениями от 26 сентября 2001 г., 23 июля 2002 г., 24 декабря 2004 г.) (зарегистрировано в Минюсте России 19 июля 2001 г. Регистрационный номер 2809) (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 32).

<sup>7</sup> На основании генеральных разрешений главные распорядители средств и распорядители средств в установленном вышеназванным приказом порядке оформляют и самостоятельно доводят до находящихся в их ведении получателей средств разрешения.

<sup>8</sup> В соответствии с п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2004 г. № 71 в уставе федерального государственного учреждения должен быть предусмотрен исчерпывающий перечень видов деятельности, приносящей доход.

в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников, но обязано при этом исполнять сметы доходов и расходов. Иными словами, полученные средства могут быть израсходованы только на цели финансирования самого учреждения и не могут изыматься вышестоящим органом управления, включая федеральный орган исполнительной власти, которому учреждение подведомственно. С учетом того, что указанные средства относятся к бюджетным, их расходование также строго регламентируется бюджетным законодательством<sup>9</sup>. Это, в частности, означает, что средства, полученные за счет внебюджетных источников, не могут передаваться вышестоящим органам управления (включая федеральный орган исполнительной власти, которому учреждение подведомственно), иным организациям даже при наличии соответствующего приказа<sup>10</sup>.

Право бюджетного учреждения самостоятельно распоряжаться указанными средствами подчеркивается и п. 4 ст. 166 БК РФ, согласно которому министр финансов имеет право запретить главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению осуществление отдельных расходов, за исключением расходов, осуществляемых руководителем бюджетного учреждения за счет средств, полученных от внебюджетных источников.

При недостатке средств бюджета для выполнения заданий органа исполнительной власти бюджетное учреждение, подведомственное данному органу исполнительной власти может использовать для этого средства от предпринимательской деятельности и использования государственного имущества<sup>11</sup> (п. 6 ст. 254 БК РФ). Следует подчеркнуть, что это право, а не обязанность бюджетного учреждения. При этом действующим бюджетным законодательством Российской Федерации не предусматривается возмещение из средств федерального бюджета расходов, произведенных за счет средств от предпринимательской деятельности и от иных внебюджетных источников<sup>12</sup>.

В судебной практике достаточно часто возникает вопрос о том, возможно ли обращение взыскания по обязательствам военного учреждения на денежные средства от приносящей доходы деятельности и приобретенное за счет этих доходов имущество. В соответствии с п. 2 ст. 120 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность несет собственник соответствующего имущества<sup>13</sup>. Таким образом, можно сделать вывод о том, что учреждение отвечает по своим обязательствам, в том числе и теми денежными средствами, которые получены им от приносящей доходы деятельности, но на имущество, приобретенное за счет этих доходов, взыскание обращено быть не может.

Органам управления следует иметь в виду, что правом осуществлять приносящую доходы деятельность целесообразно наделять не любые военные учреждения, а лишь те, которые можно отнести к учреждениям обеспечения (образовательные, научные и им подобные). Это обусловлено тем, что Федеральным законом «О статусе военнослужащих» военнослужащим запрещено заниматься предпринимательской и иной приносящей доходы деятельностью, за исключением образовательной, научной и творческой деятельности. Что же касается образовательных, научных учреждений, учреждений культуры и т. п., то осуществление дополнительной приносящей доходы деятельности не в ущерб выполнению основных задач позволит повысить профессионализм личного состава, обеспечив, кроме того, дополнительное финансирование такого учреждения. Также это дает возможность стимулировать повышение научного, методического и творческого потенциала таких учреждений и привлекать высококвалифицированных сотрудников.

Таким образом, военные учреждения имеют право заниматься приносящей доходы деятельностью, если это прямо предусмотрено в их учредительных документах. Конкретные виды деятельности, должны быть указаны в специальном разрешении, выдаваемом главным распорядителем средств и распорядителями средств федерального бюджета на основании выданного главному распорядителю генерального разрешения, в котором указываются конкретные виды приносящей доходы деятельности и основания осуществления такой деятельности. Учреждение обязано иметь смету доходов и расходов (утвержденную вышестоящим распорядителем средств в соответствии со ст.

<sup>9</sup> В частности, согласно ст. 70 БК РФ, бюджетные учреждения расходуют бюджетные средства исключительно на:

- оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующих категорий работников;
- перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления;
- командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам;
- оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели не допускается.

<sup>10</sup> Приказ директора Федеральной службы железнодорожных войск Российской Федерации — командующего Железнодорожными войсками Российской Федерации «О порядке расходования средств, полученных воинскими частями от выполнения работ (оказания услуг) на договорной основе в 2004 году» от 27 января 2004 г. № 33 (зарегистрирован в Минюсте России 16 марта 2004 г. Регистрационный номер 5681. Текст приказа официально опубликован не был).

<sup>11</sup> Сумма превышения фактически полученных бюджетным учреждением средств от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности над средствами, учтенными в смете доходов и расходов, остается в распоряжении бюджетного учреждения.

<sup>12</sup> См. письмо Минфина России от 26 июля 2000 г. № 3-01-12/12-335 (Вестник образования. 2001. № 12. С. 50).

<sup>13</sup> В то же время необходимо учитывать, что в ГК РФ речь идет именно о гражданско-правовых обязательствах. В случаях недостаточности в распоряжении учреждения денежных средств для уплаты налогов и сборов субсидиарная ответственность собственника имущества учреждения законодательством прямо не предусмотрена (см., например, постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13 мая 1999 г. № А82-32/98-А/1).

221 БК РФ) и *отчетность*, составленную в порядке, установленном Минфином России. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в *самостоятельное распоряжение учреждения* и учитываются на отдельном балансе, но бюджетное учреждение *обязано при этом* исполнять сметы доходов и расходов. *Полученные средства могут быть израсходованы только на цели финансирования самого учреждения и не могут изыматься вышестоящим органом управления*, включая федеральный орган исполнительной власти, которому учреждение подведомственно. Расходование указанных средств строго регламентируется бюджетным законодательством.

Радикальная перестройка экономики и финансового механизма России, происшедшая за последние годы, не могла не повлечь за собой соответствующих изменений основ финансовой деятельности бюджетных учреждений, включая и военные организации, что, в свою очередь, потребовало реформирования организации в них системы учета.

Реформа эта, как повелось в России, приняла перманентный и трансцендентный характер. По этой причине эпиграф к данной работе ни в коей мере не результат ерничанья автора, но, напротив, отражает его реальное отношение к очередной, весьма радостной для главных бухгалтеров военных учреждений, вести о переходе с 1 октября 2005 г. с бухгалтерского учета в бюджетных организациях, который ведется в соответствии с требованиями Инструкции, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30 декабря 1999 г. № 107н<sup>1</sup>, на бюджетный учет, регламентированный Инструкцией, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 26 августа 2004 г. № 70н<sup>2</sup> (далее — Инструкция о бюджетном учете).

Таким образом, менее чем за десять лет военные финансисты уже освоили новый для них бухгалтерский учет, систему работы с казначейскими лицевыми счетами, абсолютно новый порядок составления и исполнения смет доходов и расходов, а теперь перейдут на учет бюджетный. Столь существенное изменение учетных правил и процедур можно сравнить, пожалуй, с переводом хоккейной команды в футбольную лигу, затем ее направлением на чемпионат по водному поло и т. д. Это при том, что, как с ностальгией вспоминают бухгалтеры бюджетных организаций, работавшие в советский период, нормативные акты, регламентировавшие учетные операции, действовали двадцать и более лет, а внесение малейших изменений в них планировалось за годы, предварительно проводились совещания, семинары, инструктажи и т. п., на которых все нововведения анализировались и тщательно разбирались.

Следует, впрочем, отметить, что принятие Инструкции о бюджетном учете было событием вполне предсказуемым и является логическим продолжением курса, обозначенного в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2003 году», в котором были определены основные направления реформирования бюджетного учета, а именно:

- во-первых, использование метода начислений;
- во-вторых, интеграция с бюджетной классификацией;
- в-третьих, объединение бухгалтерского учета исполнения бюджета и в бюджетных учреждениях.

Во исполнение поставленных Президентом Российской Федерации задач была разработана Концепция реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 гг., одобренная безызвестным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249.

В качестве главной задачи в данной области определено приведение принципов и требований бухгалтерского учета и отчетности в бюджетной сфере в соответствие с требованиями рыночной экономики, а также с принципами и требованиями бухгалтерского учета и отчетности в других сферах. Если ранее бухгалтерский учет бюджетного учреждения был направлен на фиксацию кассовых потоков и финансовых активов и обязательств, то Инструкция о бюджетном учете предназначена для обеспечения возможности сравнения результатов деятельности бюджетополучателя (в терминологии Инструкции — оказываемых услуг) с объемами затрат бюджетных средств. По мнению Министерства финансов Российской Федерации, достижение этого возможно посредством внедрения в систему бюджетного учета элементов «коммерческого» бухгалтерского учета, и прежде всего метода начислений.

Поскольку настоящая статья ориентирована на широкий круг читателей, автор предполагает необходимым, не углубляясь в процедурные тонкости, корреспонденцию счетов и тому подобные достаточно сложные для понимания неспециалистами вопросы, ограничиться кратким анализом наиболее существенных новаций, предусмотренных Инструкцией о бюджетном учете.

Для понимания сути нововведений необходимо уяснить, что цель бюджетной реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса с «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса — администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Если в рамках действующей концепции «управления ресурсами» главной задачей является при соблюдении жестких бюджетных ограничений обеспечить сбалансированность бюджета, выполнение бюджетных проектировок, т. е. соответствие фактических и плановых показателей, то в рамках концепции «управления результатами» бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам. В основе новой для России модели бюджетного процесса лежит широко применяемая в мире и весьма не новая концепция «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования». В США применительно к военному бюджету она внедрена в 60-х гг. прошлого века под названием «система ППБ — планирование, прогнозирование, бюджетирование». Ее суть — распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми в интересах национальной безопасности бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов. Наиболее положительными в этой модели моментами, однако, наименее применимыми и практически неразработанными в России, являются: жесткая и практически всеобъемлющая система мониторинга результативности военных расходов с использованием механизмов гражданского контроля; переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и

<sup>1</sup> Зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 28 января 2000 г., регистрационный номер 2064.

<sup>2</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 41, 42.

повышением предсказуемости объема ресурсов, которым управляют администраторы бюджетных средств, выделяемых на военные расходы.

Очевидно, что современное российское законодательство не предоставляет никакой возможности ни для контроля со стороны общества за динамикой и параметрами военных расходов, поскольку последние устанавливаются в закрытой части федерального бюджета (даже размер компенсации военнослужащим за продовольственный паек засекречен), ни для установления каких-либо «правил игры» в военно-сметном процессе, так как лимиты бюджетных ассигнований на оборону постоянно меняются, причем в середине и в конце года, нормирование расходов устанавливается Правительством Российской Федерации по представлению Министерства финансов Российской Федерации, индексирования расходов в связи с ростом инфляции вовсе не предусмотрено и прочее, и прочее. Сказанное свидетельствует не о невозможности либо ненужности реформы, а лишь о тех сложностях, с которыми придется столкнуться при ее проведении, необходимости существенной переработки нормативной правовой базы.

Определившись в целях, преследуемых при подготовке Инструкции о бюджетном учете, представляется возможным проанализировать основные ее положения.

Инструкцией обеспечивается разделение функций между участниками бюджетного процесса: органы казначейства должны осуществлять кассовое обслуживание исполнения бюджетов (вести кассовый учет), а бюджетные учреждения, включая финансовые органы, — вести учет исполнения бюджетов по методу начисления (в том числе учет государственных и муниципальных долгов, бюджетных ссуд, государственных кредитов), но с использованием единой системы учета.

Инструкция состоит из четырех частей.

**Первая часть** посвящена организации бюджетного учета. В ней изложены основные требования по оформлению и систематизации первичных документов, приведен перечень учетных регистров, установлены правила исправления ошибок и т. д.

**Во второй части** приводится новый План счетов бюджетного учета, имеющий кардинально новую структуру и кодировку счетов.

План счетов состоит из пяти разделов:

*Раздел 1 «Нефинансовые активы»* включает в себя сведения обо всех основных средствах, о произведенных (земля, недра и т. п.) и нематериальных активах, о начисленной амортизации (понятие «износ» больше не применяется), о материалах, готовой продукции и о капитальных вложениях.

Следует обратить внимание на то, что категория «Малоценные предметы» из плана счетов исключена: по аналогии с «коммерческим» бухгалтерским учетом основным средством в бюджетном учете будет признаваться любое имущество, предназначенное для использования в деятельности учреждения более 12 месяцев независимо от стоимости. Амортизация по основным средствам стоимостью до 1 000 руб. не начисляется, а по основным средствам стоимостью от 1 000 до 10 000 руб. — начисляется в размере 100 % при сдаче в эксплуатацию. По остальным средствам амортизацию следует начислять линейным способом в порядке, установленном гл. 25 Налогового кодекса Российской Федерации.

Таким образом, из малоценных предметов необходимо выделять предметы, срок полезного использования которых более 12 месяцев. Такие малоценные предметы перейдут в состав основных средств. При этом малоценные предметы со сроком службы более 12 месяцев, подлежащие учету в составе основных средств, следует группировать по стоимости: до 1 000 руб. включительно; более 1 000 руб. Малоценные предметы, срок полезного использования которых менее 12 месяцев, надлежит при переходе на новый План списать с учета, признав расходами прошлого отчетного периода.

Согласно п. 19 Инструкции о бюджетном учете каждому объекту основных средств, кроме объектов стоимостью до 1 000 руб. включительно, а также мягкого инвентаря, посуды независимо от стоимости и от того, находятся ли они в эксплуатации, в запасе или на консервации, присваивается уникальный инвентарный порядковый номер.

*Раздел 2 «Финансовые активы»* объединяет в себе информацию обо всех денежных средствах и документах учреждения, о его финансовых вложениях, а также обо всех видах дебиторской задолженности, включая бюджетную.

*В разделе 3 «Обязательства»* учитываются все виды кредиторской задолженности учреждения.

*Раздел 4 «Финансовый результат»* предназначен для отражения положительной либо отрицательной разницы между доходами и расходами учреждения. Помимо результатов деятельности за текущий год, в этом разделе показываются финансовые итоги предыдущих лет, доходы будущих периодов и сведения по кассовому исполнению бюджета.

*Раздел 5 «Санкционирование расходов бюджетов»* предназначен для фиксации информации о лимитах полученных и переданных бюджетных обязательств, а также о бюджетных ассигнованиях.

*В разделе «Забалансовые счета»* появилось несколько новых позиций. В частности, предусмотрены счета для учета обеспечения исполнения обязательств, расчетных документов, ожидающих исполнения и т. д.

Всего в новом Плане счетов около 2 000 счетов. Такое «изобилие» обусловлено структурой нового бюджетного учета. По сути, большинство этих счетов представляют собой не синтетические счета, а субсчета первого, второго и третьего порядка.

Номер счета Плана счетов бюджетного учета состоит из двадцати шести разрядов. При формировании номера счета Плана бюджетного учета используется следующая структура:

1—7-й разряды — код классификации доходов, ведомственной, функциональной классификации расходов бюджетов, классификации источников финансирования дефицита бюджетов;

18-й разряд — код вида деятельности: при отсутствии возможности отнесения к определенному виду деятельности — 0; бюджетная деятельность — 1; предпринимательская и иная деятельность, приносящая доход, - 2; деятельность за счет целевых средств и безвозмездных поступлений — 3;

19—21-й разряды — код синтетического счета Плана счетов бюджетного учета;  
22—23-й разряды — код аналитического счета Плана счетов бюджетного учета;  
24—26-й разряды — код Классификации операций сектора государственного управления.  
Разряды 18—23 образуют код счета бюджетного учета.

Такое построение счета позволяет иметь информацию по финансовым результатам тех или иных программ и подпрограмм. При этом данные по объемам активов и обязательств в разрезе кодов бюджетной классификации являются основой для построения среднесрочного бюджета в условиях планирования. Единый план счетов за счет интеграции в него бюджетной классификации позволяет учитывать запасы конкретного типа активов и обязательств в начале учетного периода, а также провести учет изменений в этих запасах, вызванных операциями в конкретном отчетном периоде (т. е. в ходе исполнения бюджета), и таким образом учесть запасы соответствующих активов и обязательств на конец отчетного периода. Данная система учета предопределяет информационную базу для составления отчетов об исполнении бюджета, об операциях сектора государственного управления и т. д.

Поскольку начиная с 1 октября 2005 г., утратившими силу признаны не только приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 декабря 1999 г. № 107н, утвердивший Инструкцию по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, но и приказ «Об утверждении Инструкции по бухгалтерскому учету исполнения бюджетов» от 17 февраля 1999 г. № 15н, постольку неоспоримым успехом новой Инструкции следует признать переход на единую корреспонденцию счетов всех органов и организаций, участвующих в исполнении бюджета.

Автору хотелось бы отметить, что при проведении занятий в рамках переподготовки и повышения квалификации с руководителями финансовых органов и бухгалтерами бюджетных учреждений обращает на себя внимание то, что значительный объем цифровых знаков в плане счетов вызывает психологические барьеры и просто непонимание порядка построения счета. Следует также учесть, что весьма громоздкая конструкция номера счета делает более абсолютно невозможным ведение бухгалтерского учета вручную, без применения современной компьютерной техники, что потребует внушительных затрат на обеспечение финансовых органов ЭВМ нового поколения, создание компьютерных сетей, обеспечение защиты информации и т. п.

План счетов в своем составе предусматривает объекты учета, соответствующие международным требованиям к финансовой отчетности как по методу начисления, так и по кассовому методу.

Объектами учета являются: по учету методом начислений — нефинансовые активы, финансовые активы, обязательства, доходы, расходы, финансовый результат (чистая стоимость активов), счета по учету санкционирования расходов бюджетов, юридические обязательства; по учету кассовым методом — кассовые поступления, кассовые выбытия, финансовый результат, финансовые активы и обязательства, связанные с кассовыми поступлениями и выбытиями, счета по учету санкционирования расходов бюджетов, юридические обязательства.

Перечень объектов Плана счетов по методу начислений близок к коммерческому плану счетов: введены понятия текущих доходов, текущих расходов, результата финансовой деятельности учреждения, министерства, федерального правительства, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, сектора государственного управления. В отчетность, составленную на основе учета по методу начислений, включается баланс активов и обязательств, отчет о финансовых результатах деятельности и отчет о движении денежных средств.

Результат деятельности является балансовой величиной и определяется как разница между совокупными активами и совокупными обязательствами сектора государственного управления.

Текущие доходы приводят к увеличению результата (чистой стоимости). В текущие доходы не включаются поступления от реализации нефинансовых и финансовых активов, например продажа земли, оборудования, в связи с тем, что подобные операции связаны лишь с видоизменением активов: из нефинансовых (основные средства) активы переходят в финансовые (средства на счете). При этом общая стоимость активов не меняется, не меняется и результат.

Объектом учета на счете доходов является лишь результат реализации активов, выраженный в разнице между балансовой стоимостью реализуемых активов, расходами на реализацию и ценой реализации.

Аналогично текущие расходы уменьшают результат (чистую стоимость активов) в процессе операций. Таким образом, к текущим расходам не относится ни приобретение основных средств, ни создание активов, ни операции с бюджетными кредитами и ссудами. Подобные операции относятся к операциям с нефинансовыми и финансовыми активами и не оказывают влияния на результат финансовой деятельности.

Таким образом, текущие доходы и текущие расходы являются экономическими потоками, оказывающими прямое воздействие на изменение результатов деятельности сектора государственного управления.

Сальдо доходов за вычетом расходов является величиной, эквивалентной изменению чистой стоимости активов в результате операций с нефинансовыми и финансовыми активами и обязательствами. В то же время для обеспечения учета движения денежных средств в ходе исполнения бюджета в Плане счетов введены понятия «кассовые поступления» и «кассовые выбытия».

На указанных счетах органы, осуществляющие кассовое обслуживание исполнения бюджета, ведут учет всех поступлений и выбытий средств бюджета в результате операций по доходам, расходам, операций с нефинансовыми активами, финансовыми активами и обязательствами.

На все кассовые поступления и выбытия органы, осуществляющие кассовое обслуживание исполнения бюджета, направляют выписки с лицевых счетов администраторов поступлений и получателей средств бюджета.

По кассовым операциям в ходе исполнения бюджета также определяется результат, который означает превышение кассовых поступлений над кассовыми выбытиями и фактически равен остатку средств на едином счете бюджета.

**Третья часть** Инструкции представляет собой инструкцию по применению Плана счетов, которая содержит новый порядок учета ряда объектов. Кроме того, как отмечалось выше, теперь на учет следует поставить ряд объектов, которые ранее не отражались в балансах бюджетных учреждений.

В заключение хотелось бы обратить внимание на весьма важное обстоятельство: Инструкцией по бюджетному учету (ч. I, п. 2) утверждается, что государственная учетная политика реализуется данной Инструкцией через:

- План счетов бюджетного учета;
- порядок отражения операций по исполнению бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на счетах бюджетного учета;
- порядок отражения органами, осуществляющими кассовое обслуживание исполнения бюджетов, операций по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов на счетах бюджетного учета;
- корреспонденцию счетов бюджетного учета;
- иные вопросы организации бюджетного учета.

Однако такое определение учетной политики не соответствует Федеральному закону «О бухгалтерском учете» от 21 ноября 1996 № 129-ФЗ, согласно которому организации самостоятельно формируют свою учетную политику, исходя из своей структуры, отрасли и других особенностей деятельности. В связи с этим имеется настоятельная необходимость в разработке учетной политики, особенно для военных учреждений, имеющих большой объем учетной работы. Особенно это важно в тех случаях, когда учреждение получает доходы от предпринимательской деятельности (независимо от ее объема).

## Нецелевое использование бюджетных средств: понятие и ответственность должностных лиц военных организаций

*А.И. Землин, полковник юстиции, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета*

«Имею желание купить дом, но не имею возможности.  
Имею возможность купить козу, но не имею желания»

Эпиграф к данной статье отражает извечное диалектическое противоречие между желаемым и действительным, настойчивые, но безуспешные попытки разрешения которого сопровождают человечество всю его историю. Эта же формула с не меньшим трагизмом и постоянством реализуется в бюджетном процессе как России в целом, так и в ходе сметно-бюджетного финансирования каждой отдельно взятой воинской части. Поскольку анализ развертывания и реализации данного противоречия на макроуровне хотя и может стать весьма интересным и поучительным, особенно на примере решения задачи удвоения ВВП, однако он относится более к области политической проблематики и не входит в предмет нашего исследования, поэтому остановимся на рассмотрении вопросов, возникающих в наиболее типичных ситуациях при исполнении смет военных организаций.

Каждый командир (начальник) не раз стоял перед проблемой нехватки денежных средств на соответствующей статье сметы для приобретения тех или иных необходимых товарно-материальных ценностей. При этом проблема приобретала многоуровневый характер. Например, необходимо приобрести пиломатериалы и обои для ремонта казарменного помещения, но денег на статью нет, зато есть на другой, по которой можно приобрести канцелярские товары, но они не нужны. Однако если лимит по этой статье не израсходовать, в конце года остаток средств будет «обнулен» и зачислен в бюджет, а на следующий год по этой статье расходные обязательства для воинской части будут сокращены. Результатом этого становятся набеги материально-ответственных лиц в конце финансового года на близлежащие торговые точки, весьма напоминающие посещение батькой Махно мирного еврейского местечка, в ходе которых сметается с прилавков все, что списывается прямым расходом (щетки-сметки, карандаши, ластик и пр.). Затем последуют экзотические военно-дизайнерские решения: двери, обшитые планками, при ближайшем рассмотрении оказывающимися линейками ученическими, помещения, оклеенные финским ватманом, стилизованным под мрамор, и т. д.

Очевидно, что решение проблемы подобным образом целесообразным и эффективным назвать затруднительно. Естественно, практикой выработаны алгоритмы, позволяющие в результате многоходовых и хитроумных операций трансформировать закупаемое мыло в шило, а лампочки электрические в кондиционеры, однако эти манипуляции и вовсе, как правило, незаконны.

В связи со сказанным выше возникает вопрос о возможности и правомерности использования бюджетных средств, выделенных по одной статье, на нужды, финансирование которых предусмотрено по иной статье сметы расходов воинской части, а также теоретический вопрос о соотношении эффективности, экономности, целесообразности и законности как принципов финансирования военных организаций.

В последнее время все чаще поднимается вопрос об эффективности бюджетных расходов, финансовой деятельности и т. д. Речь, в первую очередь, идет о небезызвестном постановлении Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. № 249, в котором в качестве квинтэссенции очередной бюджетной реформы выделяется проблема обеспечения эффективности.

По этому поводу следует отметить, что Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее — БК РФ) затронул проблему эффективности использования бюджетных средств в ст. 34. Однако в указанной статье фактически отождествлены эффективность и экономность, что, конечно же, не соответствует действительности, ибо очевидно, что экономность — это всего лишь частный случай эффективности. При этом в БК РФ ничего не сказано ни о показателях эффективности, ни о порядке их определения. Таким образом, можно признать, что содержание указанной статьи отражает фактическое положение дел с пониманием эффективности бюджетных расходов в нынешней практике финансовой системы.

Фактическое же положение дел характеризуется тем, что даже те самые примитивные рекомендации, которые содержатся в ст. 34 БК РФ, выполняются далеко не всегда. Очевидно, что на практике происходит подмена показателя эффективности принципом «целевого использования» бюджетных средств. Считается, что коль скоро никакого нарушения целевого назначения средств не допущено, то и сам расход средств, несомненно, эффективен. Поскольку спецификой России как раз и является «нецелевое» использование бюджетных денег, то его отсутствие и считается признаком эффективности бюджетных расходов. То, что целевое использование средств может быть неэффективным, полагается, видимо, невозможным. Ясно, что формулировки соответствующих статей БК РФ нуждаются в пересмотре, однако при этом должны быть разработаны и закреплены нормативным правовым актом методики определения эффективности. В части военного бюджета расчеты эффективности должны, видимо, начинаться с уровня сводной бюджетной росписи, в них должно принимать участие Министерство обороны Российской Федерации как главный распорядитель бюджетных средств. При этом заблаговременно должны быть представлены расчеты военных организаций — получателей бюджетных средств. При этом, естественно, возрастают самостоятельность и ответственность получателей бюджетных средств и возникает необходимость нахождения специфических показателей эффективности для всех уровней финансовой системы Вооруженных Сил.

Таким образом, при функционировании финансового механизма Вооруженных Сил основополагающими являются принципы законности и эффективности финансовой деятельности компетентных органов и организаций. При этом целесообразность производна от эффективности, а экономность — частный случай целесообразности.

Особого внимания заслуживает вопрос об ответственности военных организаций и их должностных лиц за нецелевое использование средств, выделенных из федерального бюджета, которое представляет собой вид нару-

шений, чаще других выступающий в качестве основания применения правовых санкций<sup>1</sup>. БК РФ, устанавливая такого рода ответственность, в ст. 38 исходит из принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, неисполнение которого считается бюджетным правонарушением.

В настоящее время вопрос об определении нецелевого использования бюджетных средств приобретает особое, можно сказать, политическое значение. Дело в том, что в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации основным принципом бюджетной реформы назван переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами. Далее, Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг.<sup>2</sup> в качестве негативного фактора названа ограниченность полномочий и, следовательно, ответственности администраторов бюджетных средств при исполнении бюджета. Заявленное же реформирование должно, по мнению Правительства Российской Федерации, позволить осуществить переориентацию деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение измеримых результатов. При этом запланировано расширение самостоятельности администраторов бюджетных средств, когда «детализация направлений использования общей суммы ассигнований осуществляется самими администраторами бюджетных средств в ходе исполнения бюджета». В связи с этим одним из главных направлений провозглашено реформирование бюджетной классификации, при котором экономическая классификация расходов, утверждаемая законом, сводится буквально к двум десяткам кодов, а в будущем — полностью интегрируется в классификацию операций сектора государственного управления.

Таким образом, возможно, в недалеком будущем каждый распорядитель и получатель бюджетных средств не будет связан назначением кодов бюджетной классификации при осуществлении расходов за счет средств федерального бюджета, а будет лишь учитывать границы выделенного объема ассигнований и необходимость достижения измеримого результата.

С данной точки зрения контроль за целевым использованием средств федерального бюджета, в том числе и выделяемых по смете Министерства обороны Российской Федерации, осуществляемый сегодня, требует радикально новой методики. Дело в том, что целевое (или нецелевое) использование бюджетных средств всегда определяется в соотношении с целью выделения таких средств. Цель, в свою очередь, выводится из кода экономической классификации, по которой доведены до бюджетной (а в нашем случае — военной) организации объемы финансирования. При отсутствии ограничения кодами экономической классификации средства, выделенные воинской части, например, на оплату электроэнергии, будет возможным направить на оплату капитальных расходов либо на выплату премий. Подобные действия на сегодняшний день однозначно квалифицируются как нецелевое использование бюджетных средств и влекут применение соответствующих мер принуждения в отношении виновного лица.

Сложившаяся на сегодняшний день арбитражная практика в целом позволяет сформулировать точку зрения судов таким образом, что наказуемым является недостижение цели, для реализации которой выделялись бюджетные средства. Если же цель достигнута, но ее достижение сопровождалось неправомерными действиями, то, с точки зрения судов, подобные случаи не могут свидетельствовать о нецелевом характере использования денежных средств. В этих ситуациях должностные лица могут быть привлечены к ответственности только за нарушение Федерального закона «О бухгалтерском учете». Арбитражные суды квалифицируют как правомерное поведение, не содержащее признаков нецелевого использования бюджетных средств, случаи, например, самовольного определения направления и порядка использования бюджетных средств, выделенных образовательному учреждению (исходя из закона Российской Федерации «Об образовании»). При рассмотрении споров, связанных с использованием кредитов, выделяемых из федерального бюджета, суд указывает, что факт зачисления бюджетных средств на расчетный счет заемщика, находящийся в другом банке, в нарушение постановления Правительства Российской Федерации о выделении соответствующего кредита, не может рассматриваться как нецелевое использование кредита<sup>3</sup>. Таким образом, с точки зрения судов, нецелевым использованием бюджетных средств является лишь недостижение целей, на которые они выделялись, произошедшее в результате неправомерных действий. Что касается нарушений, связанных с неправомерным несоблюдением установленного порядка получения и расходования бюджетных средств, то сами по себе такие факты, по судебной трактовке, нецелевым использованием не являются.

Следует отметить, что действующее законодательство содержит несколько определений нецелевого использования бюджетных средств.

В соответствии со ст. 289 БК РФ нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, а также, при наличии состава преступления, санкции, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации.

<sup>1</sup> О понятии и признаках нецелевого использования бюджетных средств см. письмо Министерства финансов Российской Федерации «О проверках органов федерального исполнительного казначейства по проверкам в расчетно-кассовых центрах ЦБ РФ» от 14 июля 1997 г. № 3-А2-02 // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1997. № 10).

<sup>2</sup> Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. № 249.

<sup>3</sup> Обзор судебно-арбитражной практики Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20 апреля 2001 г. «Отчет по спорам, связанным с нецелевым использованием средств федерального бюджета». Утвержден протоколом президиума Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20 апреля 2001 г. № 6 (текст обзора опубликован не был).

В соответствии со ст. 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) нецелевое использование бюджетных средств — использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным в утвержденном бюджете, бюджетной росписи, уведомлении о бюджетных ассигнованиях, смете доходов и расходов либо в ином документе, являющемся основанием для получения бюджетных средств.

Уголовная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств введена Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ. Согласно ст. 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) нецелевое расходование бюджетных средств — расходование их должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств.

Таким образом, на сегодняшний день имеются три схожих законодательно установленных определения нецелевого использования бюджетных средств весьма расплывчатого содержания. В подзаконных нормативных актах также можно встретить определение нецелевого использования средств федерального бюджета. Так, в п. 2 Инструкции о порядке применения органами федерального казначейства мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации (далее — Инструкция)<sup>4</sup> установлено, что нецелевое использование средств федерального бюджета — направление и использование средств федерального бюджета на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным федеральным бюджетом на соответствующий финансовый год, бюджетной росписью федерального бюджета, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения.

При этом конкретизируется, что нецелевое использование средств федерального бюджета выражается в следующем:

- а) использование средств федерального бюджета на цели, не предусмотренные бюджетной росписью федерального бюджета и лимитами бюджетных обязательств на соответствующий финансовый год;
- б) использование средств федерального бюджета на цели, не предусмотренные в утвержденных сметах доходов и расходов на соответствующий финансовый год;
- в) использование средств федерального бюджета на цели, не предусмотренные договором (соглашением) на получение бюджетных кредитов или бюджетных средств;
- г) использование средств федерального бюджета, полученных в виде субсидий или субвенций, на цели, не предусмотренные условиями их предоставления;
- д) иные виды нецелевого использования средств федерального бюджета.

Итак, БК РФ, УК РФ, КоАП РФ и Инструкция указывают на понимание целевого использования средств федерального бюджета как на их направление на указанные при выделении средств (освоение) цели, независимо от наличия результата, а также наличия (отсутствия) неправомερных действий, сопровождающих такое использование.

При этом письмом Министерства финансов Российской Федерации от 20 августа 2003 г. № 03-01-01/15-245 разъясняется, что Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» и приказ Министерства финансов Российской Федерации «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» от 11 декабря 2002 г. № 127н<sup>5</sup> устанавливают статьи бюджетной классификации, в строгом соответствии с которыми получатель средств федерального бюджета вправе расходовать полученные средства федерального бюджета.

Арбитражные суды, как показано выше, заняли позицию, когда для квалификации наличия целевого использования бюджетных средств значение имеет лишь достижение цели их выделения.

Наибольшей полнотой в изложении видов и признаков нецелевого использования бюджетных средств отличается недействующее в настоящее время письмо Министерства финансов Российской Федерации «О нецелевом использовании средств, выделенных из федерального бюджета» от 16 апреля 1996 г. № 3-А2-02. Лишь в данном письме подчеркнута, что неперенным признаком и условием нецелевого использования бюджетных средств являются неправомерные действия, неправомерное поведение, связанное с получением и использованием бюджетных средств. Такое неправомерное поведение своим результатом имеет как недостижение цели, на которую выделялись бюджетные средства, так и ненадлежащее их расходование, например, сопровождающееся отсутствием первичных документов, отвлечением выделяемых ассигнований, превышением полномочий по их перераспределению, превышением установленных норм и др.

Видимо, следует исходить из того, что нецелевое использование средств федерального бюджета — это правонарушение. До недавнего времени данное правонарушение являлось согласно ст. 283 БК РФ лишь основанием применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства. Сегодня же нецелевое использование бюджетных средств влечет административную и уголовную ответственность, т. е., при наличии соответствующего состава квалифицируется в качестве административного правонарушения или преступления.

Исходя из противоправной природы нецелевого использования средств, при его определении надлежит, как и при определении любого другого правонарушения, прежде всего, выяснить наличие неправомерных действий, затем оценить наличие общественно опасных последствий, которые могут выражаться как в недостижении результата, так и

---

<sup>4</sup> Утверждена приказом Министерства финансов Российской Федерации от 26 апреля 2001 г. № 35н (Бюллетень нормативных правовых актов. 2001. № 30).

<sup>5</sup> В настоящее время утратил силу. По указанному вопросу действует приказ Министерства финансов Российской Федерации от 10 декабря 2004 г. № 114н.

в нарушении установленного порядка. Разумеется, необходимым условием является наличие причинно-следственной связи между неправомерными действиями и негативными последствиями.

Хотелось бы еще раз отметить, что позиция, при которой допустимо все, в том числе и неправомерное поведение, коль скоро существует результат, не может быть принята еще и по той причине, что определение измеримого результата, уровня эффективности в большинстве случаев при выделении бюджетных средств представляется весьма спорным. Так, необходимость большинства государственных расходов на оборону продиктована вовсе не прямолинейными меркантильными соображениями, и они не должны иметь материально осязаемого результата, а это опять возвращает нас к бюджетной классификации как единственному источнику целей, если угодно, «справочнику результатов». При планируемом укрупнении, а затем и вовсе отмене экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации такого «справочника» не будет. Останется возможность лишь субъективной оценки наличия (отсутствия) целевого использования бюджетных средств в каждом конкретном случае.

Таким образом, напрашивается вывод о том, что легальное определение нецелевого использования бюджетных средств не определяет состава данного правонарушения, итогом чего является невозможность надлежащего правоприменения. Следует, впрочем, отметить, что вопросы ответственности за нарушения бюджетного законодательства относятся к числу наименее разработанных и заслуживают, по нашему мнению, при наличии, естественно, читательского интереса, отдельного рассмотрения.

**К вопросу об исчислении выслуги лет для определения размера процентной надбавки за выслугу лет  
военнослужащим, проходящим военную службу по контракту**

*В.М. Корякин, полковник юстиции, доктор юридических наук, начальник юридической службы Главного управления воспитательной работы Вооруженных Сил Российской Федерации*

*В редакцию журнала «Право в Вооруженных Силах»  
111033, г. Москва, Ж-33, а/я 244  
от заместителя командира войсковой части 42713  
по воспитательной работе подполковника  
Марковича Владимира Константиновича, адрес:  
157001, Костромская обл., г. Буй-1, д. 192, кв. 19.*

*Здравствуйтесь, уважаемая редакция!*

*Искренне благодарю всех сотрудников журнала «Право в Вооруженных Силах» за честную гражданскую позицию в вопросах защиты прав военнослужащих и членов их семей, а также за своевременность, качество и доступность в понимании для широкого круга читателей проблем, о которых мы читаем на страницах популярнейшего среди военных журнала.*

*Вместе с тем я хотел бы поднять вопрос, который обсуждался на страницах журнала но, на мой взгляд, не исследован на 100 %.*

*Вопрос касается исчисления выслуги лет военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, для назначения процентной надбавки за выслугу лет.*

*Размеры процентной надбавки за выслугу лет к окладам денежного содержания военнослужащих установлены п. 6 ст. 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих». В этом же пункте указано, что порядок исчисления выслуги лет для назначения указанной процентной надбавки определяется Правительством Российской Федерации.*

*В развитие указанного выше закона Правительство Российской Федерации 14 июля 2000 г. приняло постановление № 524 «Об отдельных выплатах военнослужащим и членам их семей», которым утвердило Правила исчисления выслуги лет для назначения процентной надбавки за выслугу лет военнослужащим, проходящим военную службу по контракту.*

*В пунктах 3 и 4 Правил предусмотрены случаи, когда в выслугу лет военнослужащих для назначения надбавки засчитывается время военной службы на льготных условиях. Также в п. 6 Правил определено, что «отдельным категориям военнослужащих в выслугу лет для назначения надбавки, в том числе на льготных условиях, включаются иные периоды военной службы в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством Российской Федерации».*

*К сожалению, данная норма сформулирована очень неопределенно, то есть в Правилах не указан исчерпывающий перечень «отдельных категорий военнослужащих». Это породило догадки и предположения. А именно: законно ли будет включать в выслугу лет для начисления надбавки периоды военной службы, которые засчитываются военнослужащим в льготном исчислении, в частности, в соответствии с постановлением Правительства РФ «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов, 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» от 22 сентября 1993 г. № 941.*

*Начальник финансовой части нашей войсковой части считает, что п. 6 Правил на военнослужащих, проходящих военную службу по контракту и имеющих льготную выслугу лет согласно постановлению Правительства Российской Федерации № 941, не распространяется, но при этом сослаться на какой-либо нормативный правовой акт не может.*

*Я, в свою очередь, считаю, что раз в Федеральном законе № 76-ФЗ конкретно не указано, что в выслугу лет военнослужащим для назначения процентной надбавки за выслугу засчитываются периоды военной службы только в календарном исчислении, то п. 6 Правил, возможно, следует толковать с учетом правовых норм, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 941.*

*Мою точку зрения в какой-то степени разделяет кандидат юридических наук, начальник юридической службы Главного управления воспитательной работы Вооруженных Сил Российской Федерации, полковник юстиции В.М. Корякин, но не совсем убедительно.*

*В № 2 (92) научно-практического журнала «Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение» за 2005 г. в рубрике «Социальная защита военнослужащих» В.М. Корякин опубликовал свою статью «Выслуга лет и ее роль в социальном обеспечении военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы». В ней, в частности, содержатся следующие умозаключения: «... помимо исчисления срока военной службы в календарном исчислении, в ряде случаев производится льготное исчисление выслуги лет. Целью установления данного порядка исчисления продолжительности военной службы является дифференцирование количества дополнительных льгот, гарантий и компенсаций, предоставляемых военнослужащим, выполняющим (выполнившим) задачи в особых условиях» (стр. 2). Данные утверждения, на мой взгляд, сомнению не подлежат и являются бесспорными.*

*Далее автор пишет: «... следует отметить, что в соответствии с действующим законодательством продолжительность военной службы в льготном исчислении учитывается только в трех случаях:*

- 1) при определении размеров пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы;*
- 2) при расчете продолжительности основного отпуска военнослужащих;*
- 3) при исчислении размера процентной надбавки за выслугу лет к денежному довольствию» (стр. 2).*

Пункты 1 и 2 изложенного выше абзаца также бесспорны, поскольку указанные в них правоотношения закреплены и урегулированы соответствующими законами Российской Федерации. А п. 3, возможно, противоречит Правилам исчисления выслуги лет для назначения процентной надбавки за выслугу лет военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2000 г. № 524. К сожалению, о данном постановлении В.М. Корякин в своей работе не упоминает, что и настораживает.

Поскольку я проходил службу в отдаленной местности (станция Даурия Забайкальского района Читинской области) и имею более 2 лет и 6 месяцев льготной выслуги, то прямо заинтересован в установлении истины по спорному правоотношению. Кроме меня, в части проходят службу порядка 20 военнослужащих, выполнявших задачи в особых условиях, и решение возникшего вопроса затрагивает и их интересы.

Исходя из изложенного выше, в соответствии с п. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации 21 апреля 2005 г. я обратился за разъяснениями к военному прокурору Костромского гарнизона полковнику юстиции Т.А. Колесникову с просьбой сообщить мне, кто относится к отдельным категориям военнослужащих, в выслугу лет для назначения надбавки которым, в том числе на льготных условиях, включаются иные периоды военной службы. Что это за периоды, порядок и условия их включения, и какими нормативными правовыми актами Российской Федерации это предусмотрено. К сожалению, до настоящего времени ответа я не получил и, очевидно, не получу.

Но исходя из личного опыта знаю, что на все вопросы, с которыми я обращался в Ваш журнал, я получал квалифицированные ответы, которые публиковались на страницах журнала. Думаю, что данный вопрос будет интересен широкому кругу читателей.

В моей статье «Выслуга лет и ее роль в социальном обеспечении военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы» («Право в Вооруженных Силах». 2005. № 2) действительно указано, что продолжительность военной службы в льготном исчислении учитывается в трех случаях:

- при определении размеров пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы;
- при расчете продолжительности основного отпуска военнослужащих;
- при исчислении размера процентной надбавки за выслугу лет.

Подробного анализа того, каким образом в указанных трех случаях производится исчисление льготной выслуги, в данной статье не проводилось.

В связи с обращением В.К. Маркевича рассмотрим данную проблему (в части, касающейся учета выслуги лет при определении размера процентной надбавки за выслугу лет) более подробно.

В соответствии с п. 6 ст. 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих» определение порядка исчисления выслуги лет для назначения указанной процентной надбавки законодатель делегировал Правительству Российской Федерации. В этих целях Правительством Российской Федерации издано *постановление от 14 июля 2000 г. № 524*, которым утверждены Правила исчисления выслуги лет для назначения процентной надбавки за выслугу лет военнослужащим, проходящим военную службу по контракту (далее — Правила).

Согласно Правилам в большинстве случаев при исчислении размера указанной надбавки учитывается выслуга лет в календарном исчислении. Вместе с тем в отдельных случаях может учитываться выслуга и в льготном исчислении. Так, Правилами установлены следующие основания зачета в выслугу лет для назначения надбавки за выслугу лет на льготных условиях:

1) из расчета один месяц службы за два месяца:

- время военной службы на воинских должностях летного состава военнослужащих;
- время военной службы на воинских должностях испытателей парашютов и катапультных установок.

2) из расчета один месяц службы за полтора месяца:

— на воинских должностях, выполнение обязанностей по которым связано с систематическим совершением прыжков с парашютом;

— на воинских должностях, предусмотренных в штатах управлений океанографических экспедиций, экспедиций особого назначения, экспедиционных аварийно-спасательных отрядов, гидрографических и океанографических экспедиций, соединений кораблей и судов, военно-морских баз, флотилий, флотов;

— на воинских должностях, предусмотренных в штатах боевых кораблей и катеров, кораблей специального назначения, морских судов обеспечения, самоходных катеров и самоходных рейдовых судов обеспечения, а также в управлениях соединений кораблей и судов, экспедиций и отрядов, постоянно размещенных на кораблях и самоходных судах;

— иные периоды военной службы в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Помимо исчисления выслуги лет для определения размера процентной надбавки за выслугу лет, законодателем установлен порядок исчисления выслуги лет для определения размера пенсии. В этих целях издано постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 (подробный анализ содержания данного постановления приведен в упоминаемой выше статье).

Сравнительный анализ указанных двух постановлений Правительства Российской Федерации (т. е. от 14 июля 2000 г. № 524 и от 22 сентября 1993 г. № 941) позволяет сделать три важных вывода:

во-первых, основным принципом льготной выслуги лет для определения размера процентной надбавки за выслугу лет является особый характер служебной деятельности военнослужащих, связанной с повышенным риском и опасностью для жизни и здоровья (летная работа, прыжки с парашютом, служба на боевых кораблях и др.), а также привязка указанных периодов службы к исполнению обязанностей по конкретным воинским должностям. При льготном исчислении выслуги лет на пенсию, помимо этого, применяется территориальный принцип (служба в

определенных местностях), а также принцип участия военнослужащих в государственно-значимых мероприятиях (война, боевые действия, миротворческие и контртеррористические операции и т. п.);

во-вторых, при определении выслуги лет для назначения пенсии законодателем установлен значительно больший по объему круг обстоятельств, когда учитывается выслуга лет в льготном исчислении, чем при исчислении выслуги лет для определения размера надбавки за выслугу лет;

в-третьих, при исчислении льготной выслуги для определения размера процентной надбавки за выслугу лет законодателем установлены два норматива такого исчисления: 1) один месяц за два месяца службы и 2) один месяц за полтора месяца службы. В то же время при льготном исчислении выслуги лет на пенсию установлены пять нормативов: 1) 1 месяц за 6 месяцев; 2) 1 за 3; 3) 1 за 2; 4) 1 за 1,5; 5) 1 за 1,3.

Таким образом, законодателем (в рассматриваемом случае — Правительством Российской Федерации) *установлены два относительно самостоятельных института выслуги лет, аналогии между которыми проводить нельзя:*

— выслуга лет, учитываемая при исчислении размера пенсии;

— выслуга лет, учитываемая при исчислении размера процентной надбавки за выслугу лет.

Что касается указания в постановлении Правительства Российской Федерации от 14 июля 2000 г. № 524 на возможность зачета в льготном исчислении в выслугу лет для определения размера процентной надбавки за выслугу лет иных периодов военной службы, то порядок и условия такого зачета должны быть предусмотрены законодательством Российской Федерации. При этом в нормативных актах должно быть прямо указано, для каких целей устанавливается льготная выслуга лет: либо для определения размера пенсии, либо для определения размера надбавки за выслугу лет.

Отметим при этом, что в настоящее время не имеется иных, кроме постановления Правительства Российской Федерации от 14 июля 2000 г. № 524, нормативных правовых актов, которыми были бы определены периоды военной службы, засчитываемые в льготном порядке для установления размера надбавки за выслугу лет.

Резюмируя сказанное, можно вполне обоснованно утверждать, что мнение В.К. Маркевича о возможности учета при льготном исчислении выслуги лет для определения размера процентной надбавки за выслугу лет оснований, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941, в частности периодов прохождения военной службы в отдаленных местностях, является ошибочным.

## Правовое регулирование и правовые последствия заключения военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, жилищных договоров

*В.В. Тараненко, преподаватель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, кандидат юридических наук, профессор Академии военных наук, подполковник юстиции*

В историческую фразу о том, что Россию испокон веков губят две проблемы, необходимо, по моему мнению, включить еще и словосочетание - «жилищный вопрос». В результате формулу наших проблем, мешающих спокойному и достойному существованию, можно представить в виде:

**Д – Д – Ж.**

Интересен тот факт, что законодательные органы нашего государства периодически придумывают все новые и новые формы реализации гражданами права на жилище, однако проблема «Ж» не исчезает.

По моему мнению, большое количество форм реализации права на жилище не могут улучшить ситуацию без четких механизмов их реализации, связанных с активным участием в этом процессе должностных лиц органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба.

Актуальность темы статьи можно объяснить следующими обстоятельствами:

- наличие противоречия в нормативных правовых актах, регулирующих правоотношения, связанные с заключением жилищного договора;
- отсутствие единообразной судебной практики по данному вопросу;
- слабые правовые знания по рассматриваемому вопросу, причем как самих военнослужащих, так и должностных лиц органов военного управления.

В 1998 г. Федеральный закон «О статусе военнослужащих» разделил военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на две группы: 1) военнослужащие, заключившие контракт до 1 января 1998 г., 2) военнослужащие, заключившие контракт после этой даты:

- военнослужащие, назначенные на воинские должности после окончания военного образовательного учреждения профессионального образования и получения в связи с этим офицерского воинского звания (начиная с 1998 г.);
- офицеры, призванные на военную службу в соответствии с указом Президента Российской Федерации, а также офицеры, заключившие первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 1998 г.;
- прапорщики и мичманы, сержанты и старшины, солдаты и матросы, являющиеся гражданами Российской Федерации, поступившие на военную службу по контракту после 1 января 1998 г.

Данная статья в первую очередь затрагивает интересы второй группы военнослужащих, ведь именно им в период прохождения военной службы по контракту государство уже не гарантирует предоставление жилых помещений по договору социального найма. В отношении вышеуказанной группы военнослужащих государство взяло на себя следующие обязательства, связанные с реализацией их прав на жилище:

1) в период военной службы им предоставляется только служебное жилье. При этом предоставление служебных жилых помещений должно осуществляться не позднее трехмесячного срока со дня прибытия на новое место военной службы по нормам и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, с учетом права на дополнительную жилую площадь. Служебные жилые помещения предоставляются в населенных пунктах, в которых располагаются воинские части, а при отсутствии возможности предоставить жилые помещения в указанных населенных пунктах – в других близлежащих населенных пунктах<sup>1</sup>;

2) по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более им предоставляются в собственность жилые помещения по избранному постоянному месту жительства в порядке, определяемом федеральными законами и иными нормативными правовыми актами<sup>2</sup>;

3) при увольнении с военной службы по «льготным» основаниям (достижение предельного возраста пребывания на военной службе, состояние здоровья, в связи с организационно-штатными мероприятиями) при общей продолжительности военной службы 10 лет и более им предоставляются в собственность жилые помещения по избранному постоянному месту жительства в порядке, определяемом федеральными законами и иными нормативными правовыми актами<sup>3</sup>.

В целях реализации военнослужащими второй группы своих прав на получение служебного жилья они заключают с Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба) жилищный договор. В данном договоре определяется порядок предоставления служебного жилого помещения, его содержания и освобождения. Условия и порядок заключения жилищного договора определяются Правительством Российской Федерации<sup>4</sup>.

Во исполнение ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и в целях обеспечения военнослужащих, отнесенных ко второй группе, служебными жилыми помещениями, Правительство Российской Федерации издало 4 мая 1999 г. постановление «Об условиях и порядке заключения жилищного договора между военнослужащими и Министерством обороны Российской Федерации или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба» № 487. Данное постановление решило две главные задачи:

<sup>1</sup> См. п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).

<sup>2</sup> См. п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями).

<sup>3</sup> См. там же.

<sup>4</sup> См. там же.

– утвердило Положение об условиях и порядке заключения жилищного договора между военнослужащими и Министерством обороны Российской Федерации или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба;

– обязало федеральные органы исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, начиная с 1999 г. приступить к заключению жилищных договоров с рассматриваемой группой военнослужащих.

Несмотря на предельно четкое регулирование в вышеназванных Федеральном законе и постановлении Правительства Российской Федерации правоотношений, связанных с заключением жилищного договора, до настоящего времени между субъектами данных правоотношений возникают конфликтные ситуации. Их анализ, по моему мнению, позволяет вести речь о наличии вины, в первую очередь, должностных лиц органов военного управления.

Многие командиры частей отказываются заключать с военнослужащими жилищный договор, ссылаясь на отсутствие свободного фонда служебного жилья. При этом они не возражают против внесения военнослужащих, относящихся ко второй группе, в список на получение постоянного жилья (по договору социального найма). В лучшем случае заключение жилищного договора происходит одновременно с предоставлением служебного жилого помещения. Представляется, что указанный подход является ошибочным в связи со следующим:

1. В типовой форме жилищного договора, который утвержден постановлением Правительством Российской Федерации 1999 г. № 487, четко определен предмет: «Командир (начальник) воинской части гарантирует предоставление военнослужащему и совместно проживающим с ним членам его семьи служебного жилого помещения не позднее 3 месяцев со дня заключения настоящего договора сроком на период прохождения военной службы по контракту». Следовательно, если жилищный договор не заключен, у командования не возникает обязательств перед военнослужащим. Вывод о том, какой из сторон правоотношений выгодна вышеуказанная ситуация, напрашивается сам собой.

2. Жилищный договор заключается с каждым военнослужащим индивидуально после написания им рапорта. Данное обстоятельство, по моему мнению, предполагает возможность ведения в частях обобщенных списков военнослужащих с обязательным указанием даты заключения жилищного договора. Более того, я считаю, что включение военнослужащих, относящихся ко второй группе, в общий список нуждающихся в улучшении жилищных условий, делает механизм реализации прав на жилье менее прозрачным, способствует созданию благодатной почвы для различного рода махинаций. Посудите сами, соблазн получить жилое помещение по договору социального найма еще в период прохождения военной службы, а не служебное жилье по жилищному договору достаточно высок. Тем более если место прохождения военной службы совпадает с престижным субъектом Российской Федерации<sup>5</sup>.

Кстати, во исполнение постановления Правительства Российской Федерации 1999 г. № 487 в Министерстве обороны Российской Федерации был издан приказ Министра обороны Российской Федерации 1999 г. № 244. При этом в нем содержится норма, противоречащая федеральному законодательству, предписывающая командирам (начальникам) заключать с военнослужащими жилищный договор одновременно с предоставлением служебного жилья. Должностные лица, действия которых оспаривают военнослужащие, и их представители всегда пытаются в судебных тяжбах сослаться на вышеуказанный приказ, который не прошел государственной регистрации.

Можно только предположить, что в обозримом будущем во всех органах исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, будет разработан действенный механизм реализации военнослужащими второй группы права на жилище посредством заключения жилищных договоров, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации 1999 г. № 487.

Автор настоящей статьи считает, что при условии четкого выполнения должностными лицами органов военного управления предписаний, установленных в нормативных правовых актах еще в 1998 г., произойдет следующее:

- очереди военнослужащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий, станут значительно меньше;
- постоянное жилье по договору социального найма будет предоставляться только лицам, имеющим право на его получение;
- начнется активное формирование фонда служебного жилья;
- будет формироваться фонд жилья, которое предстоит передавать военнослужащим второй группы в собственность в избранном месте жительства;
- исчезнет социальная напряженность в армейской среде и т. д.

Таким образом, рассматриваемая форма реализации права на жилище, предполагающая предоставление служебного жилья посредством заключения жилищного договора, по своей сути является довольно прогрессивной. В настоящее время, по моему мнению, все проблемы, связанные с жилищным обеспечением, являются надуманными, возникшими по вине должностных лиц органов военного управления.

---

<sup>5</sup> Интересно, какие данные будут получены в результате проверки законности предоставления жилья всем военнослужащим, которые отнесены ко второй группе, начиная с 1 января 1998 г. Не удивлюсь, если выяснится, что многие из них проживают в квартирах, предоставленных в указанный период по договорам социального найма, а о жилищном договоре не слышали вообще.