

**Главное управление воспитательной работы
Вооруженных Сил Российской Федерации**

.....

В.М. Корякин

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ВОЕННО-СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Рекомендовано Главным управлением воспитательной работы
Вооруженных Сил Российской Федерации
в качестве учебного пособия для военных кафедр
при гражданских вузах

Москва – 2004

Автор – Корякин Виктор Михайлович, полковник юстиции, кандидат юридических наук, начальник юридической службы Главного управления воспитательной работы Вооруженных Сил Российской Федерации

Рецензенты: *Дамаскин Олег Валерьевич*, доктор юридических наук, профессор
Зеленков Михаил Юрьевич, доктор политических наук

Корякин В.М.

Актуальные проблемы военно-социальной политики Российской Федерации. М., 2004.

В книге анализируются актуальные проблемы военно-социальной политики Российской Федерации, ее современное состояние и вопросы правового регулирования. На основе анализа действующего законодательства обосновываются возможные пути решения наиболее актуальных и болезненных социальных проблем военной организации российского государства: совершенствование системы денежного довольствия военнослужащих, решение жилищной проблемы, проблем социальной защиты и реабилитации ветеранов и участников боевых действий, социальной адаптации граждан, уволенных с военной службы, и др.

Книга предназначена для студентов военных кафедр при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, обучающихся по специальности «Организация социальной работы и правового воспитания», для военных социальных работников, всех офицеров, интересующимися социальными проблемами общества и Вооруженных Сил, а также может быть использована в качестве учебного пособия для совершенствования уровня теоретической подготовки и практических навыков командиров, должностных лиц органов воспитательной работы, в чьи функции входит решение вопросов социальной защиты военнослужащих

Понятие и сущность военно-социальной политики (вместо предисловия)

Деятельность государства по управлению социальной сферой жизни общества именуется социальной политикой, целью которой является «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7 Конституции РФ). Понятие социальной политики относится к числу тех, которые широко используются в практике государственного строительства, употребляются в официальных документах. Декларируемые в них и реализуемые на практике цели и приоритеты социальной политики всегда служили и служат важнейшими инструментами политической борьбы. Это обусловлено тем, что социальная политика является наиболее значимой сферой интересов всех членов общества, важнейшей частью деятельности современного государства.

Современная политология определяет социальную политику как деятельность, направленную на управление социальным развитием общества, на обеспечение удовлетворения материальных и культурных потребностей его членов и на регулирование процессов социальной дифференциации общества. Базовыми целями социальной политики являются достижение равновесия, стабильности, целостности и динамизма общества при наличии материальных ресурсов, соответствующих политическим сил и социальной системы¹.

За последние десять лет в социальной сфере российского общества произошли глубокие качественные изменения. До 1992 года в нашей стране существовали централизованная система социальной защиты и социального обеспечения граждан, уровень жизни и распределение благ строго контролировалось государственными органами различного уровня. Переход к рыночной экономике и, как следствие, к новой системе социально-экономических отношений вызвал кризисные изменения в условиях жизни людей, в их ценностных ориентациях и в целом привел к ухудшению всех основных параметров, характеризующих т.н. «качество жизни» населения. Указанными обстоятельствами обусловлены происходящие коренные изменения в приоритетах социальной политики государства. Патерналистский² характер и уравнительный подход, характерные для советского периода развития государства, уходят в прошлое, социальная политика становится все более адресной. На принципиально новой основе разрабатывается система социальной защиты и поддержки наиболее нуждающихся групп населения, осуществляется реформа пенсионной системы, жилищно-коммунальной сферы, коренному реформированию подвергается система социальных льгот, предоставляемых отдельным категориям граждан.

Важнейшей составной частью социальной политики любого государства является деятельность по упорядочению социальных отношений внутри

¹ См.: Политология. Энциклопедический словарь. – М.: Publishers, 1993. – С. 358.

² Патернализм (от лат. paternus – отцовский, отеческий) – покровительство, опека старшего по отношению к младшим, подопечным. (См.: Современный словарь иностранных слов. – М.: «Русский язык», 1993. – С. 449).

особого государственного института – военной организации (*военная организация государства* – это совокупность вооруженных, а также военно-политических, военно-экономических, военно-научных и других органов, организаций и учреждений государства, занимающихся военной деятельностью¹). Военная организация государства включает в себя Вооруженные Силы РФ, составляющие ее ядро и основу обеспечения военной безопасности, другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными методами, а также органы управления ими. В военную организацию государства также входит часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности².

Социальная ситуация в Вооруженных Силах РФ на протяжении последнего десятилетия неизменно характеризуется как сложная и напряженная. Разгосударствление экономики, резкое падение производства практически существенно снизили возможности государства по обеспечению достойного уровня жизни военнослужащих и их семей. По данным ежегодного мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих 30,8 процента семей военнослужащих по уровню доходов находятся сегодня ниже прожиточного минимума³.

Критическая ситуация в военно-социальной сфере признана на государственном уровне: «Неудовлетворительное, даже по российским меркам, материальное обеспечение военнослужащих превратилось в угрозу не только социальной стабильности общества и боеспособности Вооруженных Сил Российской Федерации, но и в угрозу самому их существованию. Сложившаяся ситуация неприемлема для правового государства» – констатировала Государственная Дума Федерального Собрания РФ в своем постановлении от 14 марта 2001 г. № 1229-III-ГД⁴.

Указанными факторами определяется актуальность научного анализа понятия «военно-социальная политика». Помимо этого, важность рассмотрения данной проблемы обусловлена проводимой в стране военной реформой. Научно обоснованная, взвешенная военно-социальная политика государства все больше становится одним из важнейших факторов достижения целей реформирования военной организации российского государства. Это связано с возрастанием роли принципа гуманизации военного строительства, сущность которого состоит в максимальном обеспечении жизнедеятельности человека как главного субъекта вооруженной борьбы, воспроизводстве его природно-биологических и духовных сил и создании благоприятных условий его существования в системе военно-социальных отношений⁵.

¹ См.: Военная энциклопедия. В 8 т. Т.2. М., Воениздат, 1994. – С.135.

² См.: Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 (Собрание законодательства РФ, 2000, № 17, ст. 1852).

³ См.: Итоги мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих и членов их семей в Вооруженных Силах Российской Федерации 2002 года // Ракурс, 2003.

⁴ Собрание законодательства РФ, 2001, № 13, ст. 1182.

⁵ См.: Гуманитарные аспекты строительства Вооруженных Сил. – М.: ВУ, 1997. – С. 21-28.

Необходимость и возможность рассмотрения военно-социальной политики в качестве относительно самостоятельной подотрасли общей социальной политики государства обусловлены тем, что Вооруженные Силы являются особой социальной системой, которая имеет ряд характерных черт. Вооруженные Силы имеют особую организацию, структуру, способы решения стоящих задач. Присущие ей дисциплина, строгая централизация и соподчиненность людей, жесткая регламентация всех видов деятельности, наличие системы военного законодательства, внешняя атрибутика превращают армию в особый общественно-государственный институт, в «сложно организованный, структурно упорядоченный социальный объект, существование, функционирование и развитие которого отличаются постоянством, устойчивостью и целостностью»¹.

Выделение государственных служащих в целом и военнослужащих в частности в качестве специфического объекта социальной политики государства осуществлено в ряде научных работ. Так, А.В.Кокшаров принципиальное различие социальной защиты государственных служащих и социальной защиты других трудоспособных граждан видит в том, что занятый в различных гражданских структурах гражданин работает «на себя», в то время как государственный служащий не только продает свой труд, но и, исполняя государственные функции, отчуждает себя в профессии, реализуя волю государства, а не свою собственную. При этом в отличие от других граждан законодательно ограничиваются ряд его конституционных прав и свобод. Указанные обстоятельства, по мнению данного автора, позволяют сделать вывод о том, что социальная защита государственных служащих должна включать в себя комплекс мер, направленных, во-первых, на компенсацию ограничений, объективно обусловленных характером деятельности; во-вторых, на реализацию социальных ожиданий работника, которые легли в основу его профессионального выбора; в-третьих, на нейтрализацию факторов, препятствующих эффективной служебной деятельности конкретного лица².

Основными факторами или признаками, позволяющими рассматривать военно-социальную политику в качестве относительно самостоятельного направления общей государственной социальной политики, являются:

а) особый характер повседневной служебной деятельности военнослужащих. На военнослужащих возлагаются обязанности по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, которые связаны с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни. Согласно проведенным исследованиям, в настоящее время насчитывается более 20 ограничений основных прав и свобод военнослужащих, закрепленных законодательно, что обусловлено спецификой военной службы³. В связи с особым характером

¹ Социологический словарь. – Минск, 1991. – С. 253.

² См.: Кокшаров А.В. Теоретические аспекты социальной защиты государственных служащих // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы». 13-14 марта 2001 г. – М.: РАГС, 2001.

³ См.: Кудашкин А.В. Конституционно-правовой статус военнослужащих в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: РАГС, 1998.

обязанностей, возложенных на военнослужащих, в соответствии с законодательством им предоставляются льготы, гарантии и компенсации, являющиеся своего рода формами реализации военно-социальной политики;

б) высокая государственная и общественная значимость воинского труда, предназначенного для обеспечения безопасности государства в военной сфере, наличие прямой причинно-следственной связи между уровнем обороноспособности государства и степенью социальной защищенности военнослужащих, качеством военно-социальной политики, проводимой государством и его органами;

в) наличие в системе государственной власти специальных органов, предназначенных осуществлять реализацию целей и задач военно-социальной политики;

г) наличие в общей системе законодательства особой, весьма значительной по объему и разнообразной по содержанию, группы нормативных правовых актов, регулирующих сферу социальной защиты и социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

д) весьма обширный контингент населения Российской Федерации, включенного в сферу военно-социальной политики. По нашим даже весьма приблизительным подсчетам, в сферу военно-социальной политики Российской Федерации включены сегодня до 15 млн. российских граждан (военнослужащие; члены их семей, пользующиеся рядом дополнительных гарантий и компенсаций в связи с профессиональным статусом главы семьи; граждане, уволенные с военной службы, чье пенсионное и другие виды социального обеспечения обусловлены былой принадлежностью к военной организации государства; ветераны; другие категории граждан).

Следует отметить, что термин «военно-социальная политика» пока не получил такого широкого распространения и не так часто используется, как понятие «социальная политика». Вместе с тем в последние годы рассмотрение деятельности государства по решению военно-социальных проблем в качестве особой подотрасли социальной политики, связанной с регуляцией социальных отношений внутри военной организации государства, все чаще встречается в научных трудах, публикациях периодической печати, выступлениях государственных и военных деятелей, а также в официальных документах¹. В

¹ См., например: Социальный статус воина и система его социальной защиты. Материалы международной конференции «Социальные аспекты военной реформы». 23–25 мая 1994 г., г. Москва. – М.: ГАВС, 1995. – С. 17–18; Научно-методические материалы семинара-совещания с работниками органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, занимающихся решением социальных вопросов граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. 25–26 марта 1997 г., г. Москва. – М., 1997. – С. 13–33; Государственно-правовое регулирование социальной защиты и реабилитации инвалидов боевых действий и лиц, уволенных с военной службы: опыт и проблемы / Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 18–19 ноября 1999 г., г. Руза Московской обл., Центр медицинской реабилитации им. М.А.Лиходея. – М., 2000. – С. 88; Олейник Г.С. Научные основы финансов экономики оборонной безопасности России. – М., 2000. – С. 53, 55; Юрченко Ю.П. Институционализация военно-социальной работы в Вооруженных Силах Российской Федерации (социологический анализ). Автореферат дисс. ... канд. социол. наук. – М.: ВУ, 2000. – С. 3; Социальная адаптация военнослужащих. Государственные органы и общественные организации. Справочник. – М., 2001. – С. 12; Социально-экономические проблемы военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, особенности их решения в

связи с этим представляется вполне правомерным вести речь об институционализации военно-социальной политики в качестве особого социального института, объективно востребованного практикой военной и социальной реформ.

Следует иметь в виду, что, являясь по форме затратной, военно-социальная политика в действительности решает важнейшие стратегические задачи в области национальной безопасности страны, связанные с воспроизводством интеллектуального, морально-психологического и физического потенциала граждан, задействованных в военной сфере, предотвращением социальных конфликтов в воинской среде. В конечном счете, военно-социальная политика обеспечивает формирование и поддержание на должном уровне социального потенциала оборонной мощи государства (**социальный потенциал оборонной мощи** – это возможности общества в укреплении оборонной мощи государства, обусловленные состоянием социально-классовой структуры, характером классовых и национальных отношений, условиями жизни и труда людей, мерой удовлетворения их потребностей, а также степенью осуществления социальной справедливости¹).

Как справедливо утверждает военный социолог Л.В.Певень, «перед Россией в XXI веке стоит задача смены социальной парадигмы военного строительства: от принципа принудительности в выполнении гражданами своего воинского долга к обеспечению одного из основных прав человека – возможности свободы выбора и возрастанию личной ответственности гражданина за защиту общества и государства»². В связи с этим, содержание и направленность военно-социальной политики, ее эффективность в современных условиях становятся все более определяющим фактором престижности военной службы, укомплектованности Вооруженных Сил и других воинских формирований Российской Федерации, и, в конечном счете, их боевой готовности и боеспособности.

Весьма важным для познания сущности военно-социальной политики является ее рассмотрение в качестве элемента военной политики государства³. По своему предназначению военная политика призвана: а) оценивать возможность, необходимость и пределы применения военной силы для достижения политических целей; б) определять количественные и качественные характеристики необходимой и достаточной силы, направлять процесс военного строительства; в) вырабатывать механизм применения

военных городках. Материалы второго международного форума-выставки. 20–22 ноября 2002 г., г. Москва. – М., 2002. – С. 28; Доклад о результатах мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей за 2001 год. – М.: Минтруд России, 2002. – С. 10; Тезисы VI межрегиональной научной конференции «Молодежь и экономика». Т. II. – Ярославль, 2002. – С. 35-36; Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке. Материалы второй научно-практической конференции, 10–11 декабря 2002 г. – М.: РАГС, 2003. – С. 249-252.

¹ См.: Горобцов Г.А. Социальный потенциал в системе оборонной мощи советского государства. Дисс. ... д-ра филос. наук. – М.: ВПА, 1991. – С.35.

² Певень Л. На пути к профессиональной армии // Гражданин. – 2002. – № 4. – С. 7.

³ **Военная политика** – составная часть общей политики классов, государств, партий и других социально-политических институтов, непосредственно связанная с созданием военной организации, подготовкой и применением средств вооруженного насилия для достижения политических целей (Военный энциклопедический словарь. – М.: Воениздат, 1984. – С. 137).

военной силы, способы противодействия противнику, руководить военными акциями¹. Представление военно-социальной политики в качестве составной части военной политики позволяет глубже уяснить роль и место социального фактора в военном строительстве, ходе и исходе вооруженной борьбы.

Следует подчеркнуть, что рассмотрению вопросов, связанных со сферой военно-социальной политики, отведено достаточно большое место в Военной доктрине России, утвержденной Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706. Так, в качестве одного из основных принципов развития военной организации российского государства Военная доктрина провозглашает принцип реализации прав и свобод военнослужащих, обеспечение их социальной защищенности, достойного социального статуса и уровня жизни.

Эффективность военно-социальной политики в значительной степени зависит от уровня военно-экономического обеспечения военной организации государства. Согласно Военной доктрине, главная цель военно-экономического обеспечения военного строительства состоит в удовлетворении потребностей военной организации государства в финансовых средствах и материальных ресурсах. Основными задачами военно-экономического обеспечения военной организации, относящимися к сфере военно-социальной политики, являются: своевременное и в полном объеме финансовое обеспечение решаемых военной организацией государства задач; оптимизация расходов материальных ресурсов и денежных средств, направляемых на обеспечение военной безопасности, повышение эффективности их использования на основе взаимосвязанного, скоординированного реформирования всех компонентов военной организации государства; повышение уровня социального обеспечения военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил РФ и других войск, а также граждан, работающих в оборонном промышленном комплексе. В качестве одной из приоритетных задач военно-экономического обеспечения военной организации Военная доктрина России провозглашает повышение уровня жизни, реализацию установленных федеральным законодательством социальных гарантий военнослужащим и членам их семей.

Таким образом, являясь, с одной стороны, составной частью общей системы социальной политики государства, предназначенной для регулирования социальных отношений внутри особого государственного института – военной организации, а с другой – неотъемлемым элементом военной политики, определяющим роль, место и основные направления совершенствования социального потенциала оборонной мощи государства, военно-социальная политика предстает в качестве относительно самостоятельного социального института, объективно востребованного практикой в интересах поддержания внутренней стабильности и устойчивости военного социума.

Обобщая сказанное, сформулируем следующее определение военно-социальной политики: **военно-социальная политика** – это базирующаяся на

¹ См.: Кривенко А.М. Военная организация государства (социально-философский анализ). Дисс. ... д-ра филос. наук. – М.: ВУ, 2001.– С. 65.

совокупности специализированных нормативных правовых актов относительно самостоятельная составная часть социальной политики государства и его военной политики, направленная на управление социальным развитием военной организации государства, на удовлетворение материальных и культурных потребностей военнослужащих и членов их семей и обеспечение на этой основе воспроизводства их морально-психологического и физиологического потенциала, поддержание внутренней устойчивости, стабильности и боеспособности военной организации.

Напомним при этом важнейшее правило, сформулированное теорией права: развитие понятийного аппарата юридической науки и совершенствование юридической терминологии не должны повлечь за собой утрату точности и определенности устоявшихся терминов¹. Как представляется, сформулированное определение военно-социальной политики данное правило не нарушает и вполне соответствует другому положению теории права, согласно которому «... новые понятия выражают качественный скачок в процессе развития юридического познания и в прогрессе юридической мысли»².

Известно, что никакое определение не может исчерпать всех признаков предмета, однако оно должно отражать самые основные, существенные признаки, в этом случае преследуется цель выделить данное явление из класса ему подобных³. Исходя из сформулированного определения военно-социальной политики, можно сделать четыре вывода, характеризующих содержание и **наиболее существенные черты** данного понятия:

во-первых, военно-социальная политика – это определенная деятельность, форма целенаправленной практической активности субъектов (главным образом – государства и его органов). Любая политика, в том числе военно-социальная, относится к практической сфере общественного бытия, выступая ее динамическим, функционирующим элементом;

во-вторых, военно-социальная политика – это деятельность, связанная с социальными отношениями, складывающимися в процессе взаимодействия социальных групп, коллективов и личностей, объединенных специфической профессиональной деятельностью, предназначением которой является обеспечение военной безопасности страны. Военно-социальная политика призвана управлять процессами социального развития военной организации государства, формировать и укреплять социальный потенциал обороноспособности страны;

в-третьих, военно-социальная политика – это стратегически осмысленная деятельность, так как в ее основе всегда лежит определенная система целей и концептуальных идей, отражающих наиболее узловые моменты будущей организации социальных отношений в воинской среде;

¹ См.: Алексеев С.С. Теория права. – М., 1994. – С. 28.

² Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 1999. – С. 14.

³ См.: Мешкова О.Е. Роль функций государства в формировании предметного и функционального критериев выделения отраслей в системе права // Вестник Омского университета. Вып. 3. 1998. – 82-85.

в-четвертых, военно-социальная политика – это деятельность, регулируемая системой специализированных нормативных правовых актов, составляющих ее правовую основу.

Военно-социальной политике, как специфической области деятельности государства и его институтов, присущи ряд **принципов**, под которыми понимаются основные, исходные руководящие положения, отражающие объективные закономерности процесса управления социальным развитием военной организации государства. Термином «принцип» (от лат. *principium*) обозначается то, что лежит в основе какой-либо совокупности явлений, понятий, фактов. Под принципом в юридической науке понимают руководящее начало, коренное правило деятельности в той или иной области общественных отношений, вытекающее из действующих в данной области объективных закономерностей¹. Г.В.Атаманчук под принципом предлагает понимать закономерность, выраженную в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности². Таким образом, принципы могут быть закреплены правом. В то же время не закрепленные позитивным правом принципы учитываются законодателем при формулировании правовой нормы, а также могут использоваться на практике. Проблема заключается в том, чтобы научно сформулированные принципы закрепить в законе и тем самым сделать их обязательными в практической государственно-правовой деятельности, чтобы не было ощущения, что они есть, известны, но действие их почти не проявляется³. В законодательстве «принцип означает и закрепляет обязательность содержащихся в нем положений, требований и их всеобщность в отношении регулируемых вопросов»⁴.

Следует отметить, что прямого закрепления в законодательстве какого-либо перечня общих принципов военно-социальной политики не существует. Их совокупность выводится на основе научного обобщения и анализа нормативных правовых актов, регулирующих отношения в данной сфере. Осуществление такого анализа позволяет выделить ряд принципов этого важнейшего направления деятельности государства.

В качестве центрального принципа военно-социальной политики выступает **принцип социальной справедливости**. Данный принцип является общепризнанной ценностью современного демократического общества, получившей закрепление в основополагающих документах мирового сообщества.

Понятие справедливости издавна является предметом научного рассмотрения. Так, Аристотель в своей работе «Этика» понятие «справедливость» в социальном смысле разделял на два вида: справедливость в

¹ См.: Романов П.И. О правовых основах строительства Вооруженных Сил СССР // Труды академии, № 45. – М.: ВПА, 1965. – С. 28.

² См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 1997. – С. 188.

³ См.: Кудашкин А.В. Военная служба и военнослужащий в Российской Федерации: конституционно-правовое регулирование. – М., 2001. – С. 72.

⁴ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М., 1997. – С. 135.

смысле одинаковых возможностей, предоставляемых индивидам независимо от их индивидуальных социальных различий, и справедливость как воздаяние за личный труд, за успех. Эти два вида были им названы уравнительным и распределительным типами справедливости, между которыми существует не устранимое до конца противоречие¹.

Уравнительный (или коммутативный²) тип справедливости предоставляет людям одинаковые возможности, что является оправданным в том случае, когда слабость одних индивидов по сравнению с другими является объективной. Однако, удовлетворяя потребности граждан на единообразном уровне, такая справедливость снижает их мотивацию к активности, труду, творчеству. Распределительная справедливость воздает индивидам за их успехи и активность, стимулируя их тем самым к еще большему приложению усилий в своей профессиональной деятельности. Но она ставит в ущемленное положение тех, кто в силу объективных причин не способен к усиленной деятельности.

Признание Российской Федерации социальным государством влечет за собой признание равенства социальных прав всех его граждан независимо от их индивидуальных особенностей. Социальное государство обязано гарантировать всем своим гражданам некий социальный минимум. В то же время активные, инициативные, способные граждане должны иметь возможность получать за свой больший по сравнению с другими труд больший объем вознаграждения.

Следует подчеркнуть, что в военно-социальной политике принцип справедливости должен воплощать оба начала – как уравнительное, так и распределительное. От умения субъектов военно-социальной политики в своей деятельности разумно сочетать оба эти подхода в значительной степени зависит достижение провозглашаемых целей в данной сфере.

Анализ военно-социального законодательства показывает, что современная нормативно-правовая база военно-социальной политики в основном позволяет реализовывать данный принцип на практике. Так, Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»³, гарантируя единый статус для всех категорий военнослужащих и единую систему их правовой и социальной защиты, а также материального и иных видов обеспечения, в то же время объем предоставляемых военнослужащим социальных благ ставит в прямую зависимость от занимаемых воинских должностей, присвоенных воинских званий, общей продолжительности военной службы, в том числе и в льготном исчислении, характера выполняемых задач, условий и порядка прохождения ими военной службы⁴.

¹ См.: Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. – М., 1992. – С. 13; Холостова Е.И. Социальная политика. – М.: ИНФРА-М, 2001. – С. 23-24.

² См.: Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. М.: Экономика, 2002. – С. 129, 146-148.

³ Собрание законодательства РФ, 1998, № 22, ст. 2331; 2000, № 1, ст. 12; № 26, ст. 2729; № 33, ст. 3348; 2001, № 31, ст. 3173; 2002, № 1, ст. 2; № 19, ст. 1794; № 21, ст. 1919; № 26, ст. 2521; № 48, ст. 4740.

⁴ Более подробно о данной проблеме см.: Корякин В.М. Сравнительно-правовой анализ увеличения количества льгот, гарантий и размера компенсаций в соответствии с квалификацией и сроками военной службы // Право в Вооруженных Силах. – 2001. – № 11. – С. 2-13

Рядом исследователей отмечается наличие существенных изъянов в военном законодательстве с точки зрения социальной справедливости. Так, например, А.В.Кудашкин, анализируя проблему законодательного ограничения некоторых общегражданских прав и свобод военнослужащих, пришел к выводу, что российским законодательством установлено чрезмерное ограничение права военнослужащих заниматься дополнительной оплачиваемой деятельностью. Такой подход, по его мнению, не в полной мере соответствует установившейся мировой практике в этих вопросах, а с учетом современного социально-экономического развития Российской Федерации – и невозможности государства в современных условиях полностью удовлетворить материальные потребности военнослужащих. По мнению указанного автора, законодатель пошел по более легкому пути, установив запрет на побочную оплачиваемую деятельность военнослужащих, тогда как следовало бы создать систему правовых норм, ограничивающую военнослужащих в возможности использовать служебное положение для участия в деятельности, кроме военной службы, приносящей доходы, а также запрещающую такую деятельность в случае, если она мешает исполнению обязанностей военной службы¹.

Отмечая рациональное зерно в приведенном рассуждении, следует, на наш взгляд, иметь в виду и другую сторону этого вопроса. Так, например, в Китае в целях повышения материального благосостояния семей военнослужащих была предпринята попытка предоставить военнослужащим возможность заниматься дополнительной трудовой деятельностью. В середине 90-х годов при воинских частях и подразделениях НОАК функционировало более 20 тыс. различного рода компаний (перевозки, строительство, медицинские услуги, туризм, казино и т.п.). Их доход сопоставим с размерами военного бюджета. Однако дух коммерции, проникая в армию, подрывает основы военного профессионализма, увеличивает расслоение военнослужащих по имущественному признаку². Следует, видимо, признать, что предоставление военнослужащим легальной возможности самостоятельно заботиться о своем благосостоянии путем поиска дополнительных заработков не может рассматриваться в качестве перспективного пути решения их социальных проблем.

Другим важнейшим принципом военно-социальной политики является **принцип соответствия уровня социального обеспечения военной организации потребностям военной безопасности и ресурсным возможностям государства.**

Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300³, констатирует возрастание уровня и масштабов угроз безопасности России в военной сфере. Усилению негативных тенденций в этой области, подчеркивается в Концепции, способствуют затянувшийся процесс

¹ См.: Кудашкин А.В. Военная служба и военнослужащий в Российской Федерации. – С. 261.

² См.: Серебренников В.Н. Социально-экономическая защищенность военнослужащих в условиях перехода к рынку. Дисс. ... канд. экон. наук. – М.: ВУ, 1998. – С. 39.

³ Собрание законодательства РФ, 1997, № 52, ст. 5909; 2000, № 2, ст. 170.

реформирования военной организации и оборонного промышленного комплекса Российской Федерации, недостаточное финансирование национальной обороны и несовершенство нормативной правовой базы. На современном этапе это проявляется в критически низком уровне оперативной и боевой подготовки Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, в недопустимом снижении укомплектованности войск (сил) современным вооружением, военной и специальной техникой, в крайней остроте социальных проблем и приводит к ослаблению военной безопасности Российской Федерации в целом.

Различия во взглядах на принцип соответствия содержания и направленности государственной социальной политики экономическим возможностям страны лежит в основе существенных разногласий между различными ветвями государственной власти. Об этом достаточно откровенно заявил председатель Комитета по труду и социальной политике Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.Т.Сайкин: «Многие противоречия между исполнительной и законодательной властью, различия в оценках результатов работы объясняются тем, что, с точки зрения депутатов, государственная социальная политика должна в первую очередь опираться на Конституцию, а с точки зрения Правительства – на реальные возможности годового бюджета. Исходя из позиции Правительства, получается, что Российская Федерация является не просто «социальным государством», а «социальным государством в пределах возможностей государственного бюджета». Гарантированный нашим социальным государством минимальный размер зарплат и пенсий обеспечивает гражданам только мучительную полуголодную жизнь». В то же время, продолжает депутат, законодательные инициативы по обеспечению достойного уровня жизни блокируются Правительством якобы из-за отсутствия необходимых средств. При этом Правительство оценивает эти инициативы как сугубо популистские. Если следовать их логике, то и защиту права на жизнь можно отнести к популизму¹.

Безусловно, в указанном суждении есть своя логика, заключающаяся в настоятельной необходимости поиска путей выхода из ситуации, когда все благие начинания, планы, реформы наталкиваются на непреодолимую стену в форме ограниченности финансово-экономических ресурсов государства. Однако из опыта российских реформ последнего десятилетия мы хорошо знаем, что принятие законов, не обеспеченных соответствующими финансовыми и материальными ресурсами и потому заведомо неисполнимых, приносит вред еще больший, нежели их отсутствие.

Важным условием реализации рассматриваемого принципа является реалистический, комплексный анализ социальной, экономической и политической ситуации в стране, при котором преследуется цель разрешения социальных проблем, а не повышения привлекательности в глазах населения той или иной политической силы, не подгонка оценок социальной ситуации к

¹ Сайкин В.Т. Проблемы законодательного обеспечения социальной политики // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы». 13–14 марта 2001 г. – М.: РАГС, 2001.

ее нормализации под концепции, ведущие к торможению преобразований, необходимых для будущего страны. Недопустимо, чтобы социальные проблемы использовались для оправдания пассивности в экономической политике, блокирования необходимых структурных и иных преобразований, консервации неэффективных экономических механизмов в надежде избежать социальных осложнений. Эти осложнения неизбежно возникнут с незначительной отсрочкой во времени, но с еще большей остротой. Ретроспективный анализ показывает, что непоследовательность в проведении социально-экономических реформ, запаздывание с ними уже привели к кумулятивному негативному эффекту в социальной сфере в целом и в военно-социальной в частности.

Таким образом, несбалансированность ресурсов и обязательств государства в социальной сфере является наиболее острой проблемой, решение которой выделено в качестве одной из стратегических задач развития страны на современном этапе. Практически ни одна из социальных функций государства в последнее десятилетие не реализовалась в соответствии с законодательно определенными требованиями. Согласно проводимым исследованиям, расходы на финансирование социальной политики на федеральном уровне фактически в 10 раз меньше законодательно установленных¹.

Тем не менее, учитывая все сложности сегодняшнего уровня социально-экономического развития страны, следует особо подчеркнуть, что принцип адекватности уровня социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей экономическим возможностям государства отнюдь не означает необходимости демонтажа сложившейся системы социальной защиты указанных категорий граждан; гораздо вернее идти к его реализации по пути возрождения экономического могущества государства. Существуют различные прогнозы на этот счет, одни из которых обещают четвертьвековую стагнацию российской экономики, другие – поглощение обнищавшей и разоруженной России Китаем. Не может быть и речи о том, чтобы подобные прогнозы положить в основу концепции военно-социальной политики хотя бы потому, что стране и армии без будущего она вообще не нужна. А у России не только великое прошлое, но и великое будущее, залогом которого являются колоссальные экономический и интеллектуальный потенциалы, которые будут реализованы на основе реформирования социально-экономических, политических и духовных основ общества. Из этой перспективы и следует исходить².

Поиск модели оптимального сочетания и соответствия уровня социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей потребностям военной безопасности и ресурсным возможностям государства является важнейшей целью современного этапа строительства и развития Вооруженных Сил.

¹ См.: Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы. – М.: Наука, 2001. – С.47.

² См.: Олейник Г.С. Научные основы финансов экономики оборонной безопасности России. – М., 2000. – С. 22-23.

Следующий принцип военно-социальной политики – **принцип сосредоточения усилий на наиболее важных для данного этапа развития направлениях деятельности** – позволяет обеспечить реализацию одной из ключевых задач в области современной социальной политики, сформулированной в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р¹: дальнейшее совершенствование адресной социальной помощи социально уязвимым группам населения.

В современных условиях приоритетными сферами приложения усилий в военно-социальной политике является преодоление бедности семей военнослужащих, решение жилищной проблемы, обеспечение социальных гарантий участников контртеррористических операций и социальная реабилитация пострадавших в ходе их проведения, решение социальных проблем семей военнослужащих, погибших или пострадавших при исполнении воинского долга, и др.

Принцип социальной компенсации в военно-социальной политике призван обеспечить правовую и социальную защищенность военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, необходимую для восполнения ограничений, обусловленных их особым социально-правовым статусом. Он предполагает предоставление указанным категориям граждан определенных льгот и компенсаций.

Под **льготами** принято понимать предоставление каких-либо преимуществ отдельным лицам (группам населения) либо частичное освобождение их от некоторых правил, обязанностей или облегчение условий их выполнения². В зависимости от сферы применения льготы военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей подразделяются на различные виды: жилищные льготы; льготы по труду и прохождению военной службы, пенсионному и социальному обеспечению; льготы по налогам и сборам; льготы в области здравоохранения; льготы в области образования и культуры; льготы по перевозкам и др.

Видный военный ученый-правовед Н.В.Артамонов, длительное время изучавший проблемы правового статуса военнослужащих, отмечает, что льготы (как установленные законом преимущества) обусловлены трудностями и другими особенностями условий жизни, с которыми неизбежно сопряжена военная служба, к числу которых, в частности, относятся: необходимость для военнослужащих постоянно поддерживать высокую боевую готовность и воинскую дисциплину; быть всегда готовым выступить на защиту Родины и мужественно защитить ее, не щадя своей жизни; частая, связанная с перемещениями по службе, смена места жительства; необходимость подолгу проживать в малообжитых, с тяжелыми климатическими условиями районах и

¹ Собрание законодательства РФ, 2003, № 34, ст. 3396.

² См.: Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю.Тихомирова. – М.: Юрисинформцентр, 1997. – С. 231.

др.¹ Профессор Н.И.Кузнецов под льготами военнослужащих и членов их семей предлагает понимать предусмотренные государством определенные преимущества, предоставляемые этим гражданам в связи с военной службой или выполнением иных воинских обязанностей, либо полное или частичное освобождение их от некоторых государственных обязанностей².

Роль и место системы льгот в военно-социальной политике состоят в том, что льготы:

а) предоставляются военнослужащим и членам их семей не всем поровну, в одинаковых размерах и количестве, а в строгой связи со степенью нуждаемости в дополнительной защите со стороны государства: с учетом особого характера их деятельности (например, риск для жизни и здоровья участников боевых действий); в силу объективных обстоятельств (инвалиды, семьи погибших военнослужащих, ветераны, малообеспеченные, многодетные семьи и т.п.); исходя из общепризнанных и официально закрепленных особых заслуг перед государством (Герои Советского Союза и Российской Федерации, полные кавалеры ордена Славы);

б) заключаются в предоставлении отдельным категориям военнослужащих определенных преимуществ перед другими военнослужащим (например, внеочередное или первоочередное предоставление жилых помещений) либо полное или частичное освобождение опять же отдельных категорий военнослужащих от некоторых обязанностей (например, от оплаты стоимости путевки в санаторно-курортное учреждение, от уплаты некоторых видов налогов);

в) различаются в объеме, характере и условиях их предоставления в зависимости от уровня защиты тех или иных категорий военнослужащих со стороны государства;

г) закрепляются как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов Российской Федерации³.

К понятию «льгота» близко понятие «компенсация», однако аналогии между ними проводить нельзя. Под компенсациями (от лат. compensatio) понимаются выплаты, производимые для возмещения дополнительных расходов, которые несет военнослужащий при исполнении обязанностей военной службы⁴ (например, выплаты, связанные со служебными командировками; подъемные пособия, связанные с переводом военнослужащего к новому месту службы), денежные выплаты в возмещение неполной реализации некоторых прав военнослужащих (денежная компенсация взамен не выданных предметов вещевого имущества, взамен

¹ См.: Артамонов Н.В. Льготы офицерам, прапорщикам, мичманам, сверхсрочнослужащим Вооруженных Сил СССР и их семьям. – М., 1974. – С. 4; Артамонов Н.В. Правовой статус военнослужащих в СССР // Советское государство и право. – 1983. – № 5. – С. 21.

² См.: Военное право: Учебник / Под ред. Н.И.Кузнецова. – М.: ВУ, 1996. – С. 70; Военная администрация: Учебник / Под ред. Н.И.Кузнецова. – М.: ВУ, 1998. – С. 222.

³ См.: Пчелинцева Л.М., Пчелинцев С.В. Жилищные права и льготы граждан в России. – М.: НОРМА, 2001. – С. 36-37.

⁴ См.: Большая советская энциклопедия. Третье издание. Т.12. – М.: Советская энциклопедия, 1973. – С. 584.

продовольственного пайка; компенсация за поднаем жилых помещений военнослужащим, не обеспеченным жильем по установленным нормам). Компенсационные выплаты производятся либо в размере фактически понесенных военнослужащими расходов, но не более максимального размера, устанавливаемого законодательством (например, оплата жилья при командировках, компенсация за поднаем жилых помещений бесквартирным военнослужащим), либо в твердых размерах, независимых от фактических затрат (например, суточные при командировках, подъемные пособия при переездах к новому месту службы, компенсация на санаторно-курортное лечение).

Являясь различными по своей природе и содержанию, льготы и компенсации, установленные законодательством для военнослужащих, объединены своей компенсационной функцией, призванной частично либо полностью компенсировать военнослужащим отчуждаемые у них некоторые права, а также ограничения, обусловленные военной службой. Об этом прямо сказано в п. 2 ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих»: «В связи с особым характером обязанностей, возложенных на военнослужащих, им предоставляются льготы, гарантии и компенсации».

Указанная важная особенность правового положения военнослужащих выявлена российскими учеными давно. Вот что, например, писал в 1875 году военный исследователь Л.Штейн: «Войско, жертвуя все время на преследование интересов государства, как совокупности всех граждан, лишается возможности преследовать свои личные интересы и потому, по справедливости, может требовать особенной заботливости государства о развитии благ жизни внутри войскового быта во всех тех случаях, когда не может использовать этого своими собственными средствами или когда не может устранить угрожающей опасности своею собственной силой»¹. Известный специалист в области военного законодательства начала XX века профессор Николаевской академии А.М.Добровольский в 1905 году отмечал, что военно-служебные отношения, налагая на военнослужащих определенные обязанности, вместе с тем предоставляют им некоторые права, вытекающие из их служебного положения. Эти права он сводил к следующим категориям: 1) право на защиту при исполнении служебных обязанностей, а также на защиту их достоинства; 2) право на содержание; 3) право на возмещение расходов, производимых в интересах службы; 4) право на почетные преимущества – награждение деньгами, землями, подарками².

В рамках рассмотрения принципа социальной компенсации весьма интересным представляется выведенный С.В.Калашниковым принцип виктимизации в социальной политике³. В условиях применения данного принципа критерием предоставления социальной помощи является признание

¹ Штейн Л. Учение о военном быте как части науки о государстве / Пер. А.Эртеля. – С.-Пб., 1875. – С. 25.

² См.: Добровольский А.М. Военно-административные законы. Военная служба. – С.-Пб., 1905. – С. 22-41.

³ См.: Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. – С. 152-153.

за определенным меньшинством статуса жертвы, за которым следует предоставление бюджетных трансфертов. Основанием получения статуса жертвы могут являться не только события в настоящем, но и события в прошлом. «Раны и страдания прошлых лет тоже становятся своего рода капиталом, а театрализация несчастья – пусковым механизмом требования восстановления справедливости»¹. Типичным примером реализации принципа виктимизации является предоставление льгот и социальных гарантий ветеранам боевых действий в Афганистане и в Чеченской Республике, для получения которых достаточен лишь сам факт пребывания военнослужащих в указанных регионах вне зависимости от продолжительности и степени участия в боевых действиях.

В системе принципов военно-социальной политики важное место принадлежит **принципу социальных гарантий**, который предусматривает сбалансированность целей и возможностей реализации военно-социальной политики. Под **гарантиями прав** военнослужащих понимаются материальные, духовные и юридические условия и средства, обеспечивающие им возможность пользоваться установленными законодательством правами и свободами².

Гарантии охватывают совокупность объективных и субъективных факторов, направленных на реализацию прав и свобод военнослужащих. Ключевое место в системе гарантий занимают правовые (юридические) гарантии, под которыми понимаются содержащиеся в нормах права средства и способы защиты прав и свобод личности, правомерная деятельность государства, правоохранительных органов, а также местного самоуправления, правозащитных организаций, направленную на их обеспечение³. Система юридических гарантий включает в себя обязанности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц по созданию условий и средств реализации статуса военнослужащих, ответственность за их ненадлежащее исполнение, надзор и контроль органов прокуратуры и суда (объективные гарантии), а также возможность применения военнослужащими законных способов и средств восстановления нарушенных прав, в том числе обращение в суд (субъективные гарантии)⁴.

К основным гарантиям социальных прав военнослужащих относятся: наличие законодательства, юридически устанавливающего необходимый объем прав и льгот военнослужащих; достаточность финансовых средств, выделяемых на реализацию законодательства о социальной защите и социальном обеспечении военнослужащих и членов их семей; законодательно закрепленная обязанность государственных органов и должностных лиц обеспечивать реализацию социальных прав указанных категорий граждан; предусмотренная законодательством юридическая ответственность органов и должностных лиц

¹ Розанваллон П. Новый социальный вопрос. М.: Изд. «Ad Marginet», 1998. – С. 58.

² См.: Большая советская энциклопедия. Третье издание. Т.6. – М.: Советская энциклопедия, 1971. – С. 118.

³ См.: Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. – 2002. – № 10. – С. 19.

⁴ См.: Мигачев Ю.И. Правовой статус военнослужащих, гарантии его реализации и защиты в Российской Федерации // Государство и право. – 1997. – № 7. – С. 73-82.

за нарушение прав военнослужащих; наличие юридически закрепленных правил и процедур защиты и восстановления нарушенных прав граждан.

Гарантиям правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей посвящена ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Согласно указанной статье **правовая защита** военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства и предусматривает закрепление в законах и иных нормативных правовых актах прав, льгот, гарантий и компенсаций указанных лиц и иных мер их социальной защиты, а также правовой механизм их реализации. **Социальная защита** военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства и предусматривает: реализацию их прав, льгот, гарантий и компенсаций органами государственной власти, органами военного управления и органами местного самоуправления; совершенствование механизмов и институтов социальной защиты указанных лиц; охрану их жизни и здоровья, а также иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующих характеру военной службы и ее роли в обществе.

Реализация мер правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей возлагается на органы государственной власти, органы местного самоуправления, федеральные суды общей юрисдикции, правоохранительные органы в пределах их полномочий, а также является обязанностью командиров (начальников). Реализации прав военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации могут также содействовать общественные объединения.

При осуществлении призыва на военную службу, заключении с военнослужащими контракта о прохождении военной службы, а также при увольнении военнослужащих с военной службы государство гарантирует исполнение обязательств, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Контроль за исполнением законодательства о социальной защите военнослужащих осуществляется органами государственной власти, правоохранительными органами и органами военного управления. Надзор за исполнением данного законодательства осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами.

Объектом военно-социальной политики (**объект** – явление, предмет, на который направлена какая-либо деятельность¹⁾) является обширный круг граждан государства, в той или иной степени связанных с функционированием и развитием военной организации. К их числу относятся: военнослужащие; граждане, уволенные с военной службы, чье пенсионное и другие виды обеспечения осуществляются Министерством обороны РФ, другими федеральными органами исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба; члены семей военнослужащих и граждан,

¹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1986. – С. 377.

уволенных с военной службы; гражданский персонал Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Субъектом военно-социальной политики (*субъект* – носитель предметно-практической деятельности и познания, источник активности, направленной на объект¹) в современных условиях выступают: государство в целом, а также его органы, ведомства и учреждения; органы военного управления; органы местного самоуправления; общественные, благотворительные, религиозные и иные негосударственные общественные объединения и фонды.

В ряду субъектов военно-социальной политики ключевая роль принадлежит правовому социальному государству. Эта роль настолько значительна, что в составе военно-социальной политики правомерно выделять государственную военно-социальную политику². Цели и приоритеты деятельности государства в сфере военно-социальной политики реализуются в его законодательстве. Об этом пойдет речь во второй главе настоящей диссертации.

Военно-социальная политика с точки зрения ее содержания и направленности имеет достаточно сложную структуру. К основным структурным элементам военно-социальной политики применительно к основным направлениям деятельности ее субъектов, а также категориям граждан, в отношении которых она проводится, относятся:

политика в сфере денежного довольствия военнослужащих, пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы, и их семей, а также их среднедушевых доходов;

политика в сфере продовольственного, вещевого, квартирно-эксплуатационного и других видов материального обеспечения военнослужащих;

политика в области охраны здоровья военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

жилищная политика;

политика в области обязательного государственного страхования военнослужащих;

социальная защита наиболее уязвимых групп военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (инвалиды, пожилые ветераны, семьи погибших военнослужащих, многодетные семьи, «чернобыльцы» и т.п.);

социальная политика в отношении военнослужащих, имеющих особые заслуги перед государством (участники боевых действий, ветераны войн и военной службы и др.);

политика в сфере социальной адаптации военнослужащих, увольняемых с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы.

¹ См.: Большая советская энциклопедия. Третье издание. Т. 25. – М.: Советская энциклопедия, 1976. – С. 24.

² См.: Социальная политика. Толковый словарь. – М.: РАГС, 2002. – С. 285.

Весьма важной является проблема **критериев эффективности военно-социальной политики**. В общем виде понятие «эффективность» означает достижение той или иной социально значимой цели (целей) в сопоставлении с произведенными при этом затратами. Затраты следуют понимать широко, а не только как характеристику финансовых издержек. Они включают в себя использование кадрового, информационного, материально-технического ресурсов. По существу, они характеризуют качественные и количественные характеристики той или иной социальной системы, преследующей достижение соответствующих целей¹.

Реализация государством своих функций в военно-социальной сфере может осуществляться только с использованием социальных нормативов, отражающих социальный эффект этой деятельности. (Под **социальным нормативом** понимается научно обоснованная количественная и качественная характеристика оптимального состояния социального процесса (или одной из его сторон), полученная на основе учета объективных закономерностей общественного развития и возможностей государства и направленная на максимальное удовлетворение материальных и духовных потребностей, всестороннее развитие личности»²).

В научной литературе справедливо констатируется, что у нас в стране отсутствует общепринятая система показателей, характеризующих уровень социального развития и, в первую очередь, качество жизни людей. Официальная статистика Госкомстата России и различные виды ведомственной отчетности отражают все, что угодно, но только не эти проблемы, тесно и напрямую выражающие содержание жизненно важных интересов личности и общества³. Между тем, от правильного ответа на вопрос о том, какой уровень материального обеспечения, социального самочувствия членов военной организации государства можно считать достаточным для обеспечения военной безопасности страны, в значительной степени зависит успех реформирования военной организации государства. Опыт последнего десятилетия, а также объективные показатели социально-экономического положения военнослужащих показывают, что ответ на данный вопрос относится как к сфере материально-финансовой, так и морально-психологической.

С точки зрения материально-финансовой основными индикаторами эффективности военно-социальной политики являются: величина прожиточного минимума и доля семей военнослужащих, находящаяся за «чертой бедности»; масштабы поляризации доходов (децильный коэффициент) различных категорий военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы; число военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, не имеющих жилья; перечень и качество медицинских услуг, доступных всем военнослужащим; доля безработных в общей численности граждан, уволенных

¹ См.: Тарасов А.М. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценки его эффективности // Государство и право. – 2002. – № 11. – С. 54-55.

² Социальное государство. Краткий словарь-справочник. – М.: АТиСО, 2002. – С. 243.

³ См.: Прохожев А.А., Карманова И.А. Научные основы политики социального развития и обеспечения внутренней безопасности страны // Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке. Материалы второй научно-практической конференции, 10–11 декабря 2002 г. – М.: РАГС, 2003. – С. 11.

с военной службы трудоспособного возраста; другие показатели. Для законодательных и исполнительных органов государственной власти, органов военного управления эти показатели в их оптимальном значении могут выступать как социальные нормативы для их деятельности в рассматриваемой сфере. Пороговые же их значения являются границами социальной безопасности и свидетельствуют о том, что дальнейшее снижение уровня и качества жизни военнослужащих и их семей губительно. Зная предельно допустимые нижние и возможные для достижения верхние нормы, законодательные и распорядительные органы, органы военного управления, другие субъекты влияния на военно-социальную сферу могут определять практические меры по разрешению назревших противоречий и проблем.

С морально-психологической точки зрения важнейшим показателем эффективности военно-социальной политики государства является морально-психологическое состояние военнослужащих, обусловленное степенью соответствия объема провозглашенных в законодательстве социальных прав реальному состоянию их социальной защищенности, а также сравнительной оценкой уровня жизни семей военнослужащих с уровнем жизни других категорий граждан. Именно то, на какой ступени иерархической лестницы среди других слоев населения страны (как по объективным показателям уровня их доходов, так и по самооценкам самих военнослужащих) находятся военнослужащие на данный период времени, является наиболее объективным показателем того, какое место и роль отводит государство военной организации общества в системе приоритетов и ценностей своей деятельности.

В ведущейся сегодня в российском обществе оживленной дискуссии по вопросам повышения уровня денежного довольствия военнослужащих, реформирования системы установленных для них льгот зачастую упускается то обстоятельство, что военнослужащие, в подавляющем большинстве неудовлетворенные своим нынешним социальным положением, ведут речь не столько об абсолютных показателях своих доходов (при всей несомненной важности этого показателя), а их об их сравнительных размерах. Говоря о проведении сравнительного анализа уровня жизни военнослужащих, военных пенсионеров и их семей по отношению к уровню жизни других граждан, можно выделить три уровня такого анализа: а) сравнение с уровнем жизни военнослужащих других государств; б) сравнение со средними показателями, характеризующими уровень жизни всего населения страны; в) сравнение с уровнем жизни граждан, занятых в бюджетной сфере, и, в первую очередь – федеральных государственных служащих. К величайшему сожалению, ни на одном из указанных уровней сравнение выглядит далеко не в пользу российских военнослужащих.

Следует при этом заметить, что приводимые в печати сравнительные данные о денежном содержании военнослужащих нашей страны и военнослужащих иностранных государств в их абсолютных показателях нельзя в полной мере считать научными. Например, сравнение месячного денежного довольствия в 3 тыс. руб. российского лейтенанта с 40 тыс. руб. в месяц, которые получает лейтенант бундесвера, звучит впечатляюще лишь для

обывателя¹. Однако без сопоставления этих данных со средней заработной платой в стране, с размером потребительской корзины, прожиточного минимума и т.д. эти цифры мало что говорят. К сожалению, такой ненаучный подход используется в большинстве публикаций на данную тему².

Недостаточный уровень материального обеспечения является сегодня достаточно мощным дестабилизирующим фактором, определяющим морально-психологическое состояние военнослужащих. Нахождение по уровню доходов на одной из низших ступеней общества вызывает у военнослужащих чувство ненужности военной профессии, резко снижает мотивацию к добросовестной службе, снижает престиж военной службы в обществе и, как следствие, вызывает практически не прекращающийся в последние годы отток из Вооруженных Сил квалифицированных кадров. Военный философ В.В.Ружейников в этой связи справедливо отмечает, что в переходных условиях «военнослужащие вынуждены сосредоточить свои усилия на выживании, удовлетворении потребностей низшего порядка», при этом материальная мотивация начинает закрепляться как господствующая в поведении офицеров, чему способствует превращение новой генерации российской буржуазии в референтную группу по стандартам потребления и уровню жизни³. Важно заметить, что такое положение вызвано отнюдь не только недостатком бюджетных средств, но и крупными издержками в организации и осуществлении военно-социальной политики, в определении перспектив и расстановке приоритетов деятельности государственных органов в данной сфере.

В связи с вышеизложенным представляется вполне верным мнение А.В.Кокшарова, утверждающего, что социальная защита государственных служащих не должна ограничиваться только материальным обеспечением, но учитывать их психологию, самоуважение и признание со стороны коллег, начальства, общества в целом. В этой связи возникает первоочередная проблема создания положительного, делового имиджа государственной службы на основе правдивой и оперативной информации⁴.

Весьма продуктивным для определения объективных критериев эффективности военно-социальной политики представляется рассмотрение военнослужащих в качестве **особой социальной группы с точки зрения теории среднего класса**. В научной литературе отмечается, что факт формирования среднего класса можно рассматривать в качестве важного

¹ См.: Титов П. 3 тысячи против 40 тысяч. Таково соотношение ежемесячного денежного довольствия в рублях российского и германского офицеров // Независимое военное обозрение. – 2003. – № 7.

² См., например: Дробот О.В. Правовое регулирование льгот, предоставляемых членам семей военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы. Дис. ... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 2003. – С. 53-75; Коровников А.В. Социальная защита военнослужащих в зарубежных государствах: правовое регулирование. – М., 1997; Реферативный обзор зарубежных источников по вопросам социальной защиты военнослужащих зарубежных стран. – М.: ГАВС, 1992; Сколько получает американский солдат // Независимое военное обозрение. – 2002. – № 37; Структура и механизм социальной защиты военнослужащих и ветеранов Вооруженных сил США. – М., 1993.

³ См.: Ружейников В.В. Политическое содержание менталитета личности военнослужащего: проблемы исследования и формирования. Автореферат дисс. ... канд. филос. наук. – М.: ВУ, 1998. – С. 18.

⁴ См.: Кокшаров А.В. Указ соч.

критерия эффективности реформ, свидетельствующего о прочности всей системы экономических, социальных и политических институтов общества¹. Как показывает мировая практика, в составе среднего класса развитых стран широко представлены ученые и деятели искусства, врачи, адвокаты, квалифицированные специалисты среднего звена, кадровые военнослужащие. Россия в этом смысле представляет собой исключение, поскольку категории населения, имеющие наиболее высокий уровень образования и культуры – работники образования, здравоохранения, науки, культуры, офицеры Вооруженных Сил и других силовых структур, т.е. люди, обладающие наиболее высоким интеллектуальным потенциалом, имеют доходы на уровне малообеспеченных слоев населения. Правомерен в связи с этим вывод: «Переходные условия развития общества, связанные с изменением государственности и социального статуса военнослужащих, лишают их ценностно-ориентированных основ и ведут к выпадению из среднего слоя и к расколу военной общности»².

Мы убеждены, что лишь тогда, когда военнослужащие по своему уровню жизни и самоощущению будут иметь все основания считать себя средним классом, можно будет говорить о высокоэффективной государственной военно-социальной политике. В связи с этим представляется верным мнение Ю.А.Чернавина о том, что «в предстоящие годы основным направлением социальной политики российского общества и государства является формирование у военнослужащих социально-групповой определенности и «встраивание» их в социальную структуру на уровне среднего класса»³.

Безусловно, пока это идеал, дело достаточно далекого будущего, достижение которого возможно только при условии общего подъема социально-экономического развития страны. Нельзя не согласиться в этой связи с Е.Ш.Гонтмахером, указывающим, что в нашей стране, которая по уровню жизни населения занимает место в пятом или шестом десятке стран мира, вести речь о среднем классе как доминирующей части населения пока преждевременно. Прослойка, способная вести приличный для среднего класса образ жизни (отдых, образование детей, досуг, тип жилья, автомобиля и т.п.), в России не превышает 10–15 процентов населения. В благополучных странах – это большинство населения. Именно поэтому там объективно гарантирована внутрисоциальная стабильность и общественное спокойствие. Пока по валовому внутреннему продукту⁴ на душу населения мы не войдем хотя бы в 30 передовых стран мира, российский средний класс останется лишь узкой

¹ См.: Средний класс в России: количественные и качественные оценки. – М.: ТЕИС, 2000. – С. 9; Чернавин Ю.А. Социальный статус военнослужащего. (Социально-философская концепция). – М.: ВУ, 1997. – С. 95-96.

² Кривенко А.М. Указ. соч. – С. 131.

³ Чернавин Ю.А. Указ. соч. – С. 96.

⁴ **Валовой внутренний продукт (ВВП)** – показатель статистики национального дохода в системе национальных счетов; выражает совокупную стоимость конечных товаров и услуг, произведенных на территории данной страны, в рыночных ценах. По своей натурально-вещественной форме ВВП – совокупность предметов и услуг, используемых в течение данного года на потребление и накопление (Большая энциклопедия Кирилла и Мефодия. – М.: Кирилл и Мефодий, 1999).

прослойкой между 1–2 процентами богатых и 80–90 процентами людей, недовольных своим нынешним положением¹.

Любая политика «немыслима без представлений о конечных результатах деятельности, а также о путях, сроках, этапах их достижения, т.е. без определенной программы. Там, где нет концепции, там нет и не может быть никакой политики, а есть лишь видимость сознательного регулирования, а, по сути, – анархия»². Учитывая это, есть все основания утверждать, что военно-социальная политика как важнейший элемент общей социальной политики государства должна быть четко сориентирована; ей надлежит последовательно отражать систему приоритетных направлений социально-политического курса государства применительно к развитию военной организации, органично вписываться в общую программу социально-экономического развития страны. В этой связи представляется целесообразным разработать **концепцию военно-социальной политики**, которая стала бы своего рода программным документом, закрепляющим наиболее общие направления совершенствования военно-социальной политики государства, основные приоритеты, цели и направления ее правового регулирования, а также средства, способы, сроки ее реализации и т.д. Такая концепция может быть рассчитана примерно на 10-летний период.

Смысл разработки подобной концепции видится отнюдь не в том, чтобы в очередной раз что-то провозгласить, о чем-то заявить, принять очередную красивую, но не работающую декларацию. Мы полагаем, что формальное нормативное закрепление основных направлений, принципов, приоритетов, целей и средств военно-социальной политики, придание концепции военно-социальной политики нормативного статуса и юридической силы позволит в дальнейшем более последовательно, планомерно и единообразно развивать стратегические идеи в военно-социальном законодательстве. Кроме того, концептуальным правовым идеям в военно-социальной сфере будет обеспечена широкая пропаганда среди военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, что будет способствовать определенной консолидации военного социума и общества в целом.

Следует отметить, что впервые идея о необходимости разработки и реализации комплексной концепции социальной политики государства по отношению к Вооруженным Силам была высказана военным философом Ю.А.Чернавиным, исследовавшим социально-философские аспекты социального статуса военнослужащего³. Вопрос о целесообразности разработки концепции военно-социальной политики Российской Федерации был поставлен на состоявшемся 29 мая 2002 г. заседании Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. Минтрудом России было предложено в проект решения заседания по результатам рассмотрения итогов мониторинга

¹ См.: Гонтмахер Е.Ш. Социальная политика в России: уроки 90-х. – М.: Гелиос АРВ, 2000. – С. 124.

² Мальков А.В., Шундилов К.В. Правовая политика современной России: цели и средства // Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 16.

³ См.: Чернавин Ю.А. Указ. соч. – С.109.

социально-экономического и правового положения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей году включить пункт о разработке проекта указанной концепции. К сожалению, данное предложение не получило поддержки, однако данная идея представляется весьма продуктивной и перспективной.

Опираясь на проведенный выше теоретический анализ понятия «военно-социальная политика», рассмотрим наиболее актуальные проблемы современной военно-социальной политики и пути их решения как на ближайшую, так и на более отдаленную перспективу.

§ 1. Совершенствование системы денежного довольствия военнослужащих

Денежное довольствие военнослужащих – это составная часть финансового обеспечения военнослужащих, направленная на удовлетворение их личных материальных потребностей. Оно осуществляется в виде регулярной выплаты им денег в размерах, устанавливаемых государством, в соответствии с выполняемыми служебными обязанностями¹. По своей сути денежное довольствие конкретизирует конституционное право военнослужащих на получение вознаграждения за свой труд (ст. 37 Конституции РФ). Право на труд военнослужащие реализуют посредством прохождения военной службы (п. 1 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Право военнослужащих на получение вознаграждения за свой труд соответствует также требованиям ч. 3 ст. 23 Всеобщей декларации прав человека, в которой провозглашается, что каждый имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и членов его семьи и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения.

Следует отметить, что полной аналогии между денежным довольствием военнослужащих и заработной платой других категорий граждан, не относящихся к государственным служащим, проводить нельзя. Еще видный дореволюционный государствовед Н.М.Коркунов отмечал, что материальное обеспечение, получаемое служащими, не может рассматриваться как наемная плата за выполненные ими услуги. Да и вообще, уточняет ученый, материальное обеспечение дается служащим не за то, что они выполняют определенные услуги, а затем, чтобы они могли их выполнять: это не столько плата, сколько условие их деятельности².

Разные страны в разные периоды времени используют различные системы оплаты воинского труда, но при этом существуют основополагающие, научно обоснованные принципы, применяющиеся на практике длительное время. К таким принципам или закономерностям относятся: учет специфических особенностей военной службы, в связи с которыми устанавливается большое число значительных по объему дополнительных выплат и компенсаций; использование экономической заинтересованности военнослужащих в продлении контрактов; соблюдение социальной справедливости в оплате воинского труда и использование материальных стимулов служебного роста за счет применения приемлемых коэффициентов дифференциации денежного содержания различных категорий военнослужащих; относительно более высокий уровень денежного довольствия по сравнению с оплатой труда в гражданских отраслях³.

¹ См.: Военная энциклопедия. Т. 3. – М.: Воениздат, 1995. – С. 55.

² См.: Гришковец А.А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. – 2001. – № 12. – С. 62; Кобзаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных служащих: общее и особенное // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 18.

³ См.: Совершенствование методологии финансово-экономического обеспечения функционирования и развития Вооруженных Сил Российской Федерации. – М.: ВФЭИ, 2000. – С. 81.

Совершенствование системы денежного довольствия военнослужащих является одной из центральных проблем современной военно-социальной политики. Это обусловлено тем, что денежное довольствие, являясь основным видом материального обеспечения военнослужащих, выступает главным фактором, определяющим уровень жизни их семей. Денежное довольствие, с одной стороны, служит сугубо утилитарной цели – обеспечить военнослужащим и их семьям необходимые средства к существованию, является основным источником удовлетворения материальных потребностей военнослужащих и их семей, а с другой – служит средством стимулирования добросовестного воинского труда, который связан со значительными трудностями, тяготами и лишениями. Нельзя не согласиться в связи с этим с заместителем министра обороны РФ по финансово-экономической работе Л.К.Куделиной, которая отмечает, что «недостаточное внимание к вопросам социальной защиты военнослужащих и непринятие в течение длительного времени надлежащих мер по повышению материального благосостояния военнослужащих привело к падению престижа военной службы, снижению заинтересованности офицерского состава в результатах служебной деятельности, явилось основной причиной увольнения из Вооруженных Сил квалифицированных, перспективных молодых офицеров, прапорщиков и мичманов»¹.

Из всего комплекса проблем, имеющих сегодня в данной очень важной сфере военно-социальной политики, наиболее актуальными и значимыми являются следующие: 1) проблема установления оптимальных размеров денежного довольствия военнослужащих; 2) проблема повышения стимулирующей роли денежного довольствия; 3) обеспечение регулярности и своевременности выплаты денежного довольствия; 4) совершенствование нормативно-правовой базы системы денежного довольствия военнослужащих; 5) совершенствование системы пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы, и их семей.

Рассмотрим указанные вопросы более подробно.

1. Проблема установления оптимальных размеров денежного довольствия военнослужащих.

Актуальность данной проблемы обусловлена низким уровнем жизни семей военнослужащих. Вследствие низких размеров оплаты воинского труда воинская профессия находится сегодня в числе слабоконкурентных на российском рынке труда. Поучительно при этом напомнить, что ранее размеры окладов денежного довольствия военнослужащих значительно превышали средний уровень заработной платы в стране. Так, в 1946 году лейтенант, командир взвода, сразу после окончания училища получал 120 руб. в месяц, а с

¹ См.: Статус военнослужащих сегодня и в перспективе: денежное довольствие, льготы, жилье, пенсии. Новые законодательно-нормативные акты. Разъяснения заместителя министра обороны по финансово-экономической работе Л.К.Куделиной. Правовые комментарии специалистов / Библиотека «Российской газеты». – М., 2002.

1950 года – 140 руб. Средняя заработная плата в стране в то время равнялась 48 руб. в месяц¹.

Проблема определения оптимальных размеров денежного довольствия военнослужащих напрямую связана с человеческим фактором обеспечения обороноспособности государства. Данная проблема была глубоко изучена в США при переходе на контрактную систему комплектования Вооруженных Сил. В 70-е годы аналитики и ученые США пришли к выводу, что такие понятия, как «долг», «честь» и «защита Родины», перестали быть главной мотивационной силой, которая ранее позволяла решать вопросы комплектования и управления армией. В этой связи социологами были выявлены две основные группы причин неудовлетворенности службой военнослужащих различных категорий: первая – это желание получать денежное довольствие не ниже общенациональных стандартов уровня жизни, вторая – стремление осознанно выполнять свои служебные обязанности, иначе говоря, знать, за что работаешь². Указанные выводы вполне применимы к нынешней ситуации в военной организации нашего государства, особенно в связи с предстоящим поэтапным переходом Вооруженных Сил РФ к комплектованию преимущественно военнослужащими по контракту.

Порядок денежного содержания федеральных государственных служащих регламентируется Указом Президента РФ от 9 апреля 1997 г. № 310 «О денежном содержании федеральных государственных служащих»³. Правовая норма данного Указа о порядке повышения денежного содержания государственных служащих так же, как и соответствующая норма Федерального закона «О статусе военнослужащих», носит отсылочный характер: согласно п. 6 Указа денежное вознаграждение, должностные оклады и надбавки за квалификационный разряд (классный чин, дипломатический ранг) федеральных государственных служащих индексируются или повышаются в размерах и сроки, предусмотренные для работников бюджетной сферы.

В соответствии с федеральными законами от 4 февраля 1999 г. № 22-ФЗ «Об упорядочении оплаты труда работников и организаций бюджетной сферы»⁴ и от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда»⁵ Президентом РФ и Правительством РФ периодически принимаются нормативные правовые акты о повышении оплаты труда работников бюджетной сферы (см., например, указы Президента РФ от 20 марта 2000 г.

¹ См.: Землин А.И., Золотухин Г.А., Михайлов А.В. Денежное довольствие и иные выплаты военнослужащим. – М.: За права военнослужащих, 2001. – С. 24.

² См.: Мигачев Ю.И. Конституционные права военнослужащих (сравнительное исследование законодательства Российской Федерации, США, Франции и ФРГ). Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВКИ, 1993.

³ Собрание законодательства РФ, 1997, № 35, ст.4058; № 37, ст.4270, 4271; № 44, ст. 5058; 1998, № 10, ст. 1164; № 49, ст. 6012, 6014; № 50, ст. 6128; 1999, № 5, ст. 652; № 10, ст. 1179; № 28, ст. 3676; № 34, ст. 4224; № 39, ст. 4591; № 51, ст. 6328; № 52, ст. 6368, 6370; 2000, № 5, ст. 474; № 15, ст. 1575; № 22, ст. 2288; № 26, ст. 2748; № 31, ст. 3252; № 36, ст. 3636; № 46, ст. 4541; 2001, № 15, ст. 1468; № 17, ст. 1692; № 49, ст. 4612; 2002, № 5, ст. 500; № 26, ст. 2571; № 37, ст. 3515; № 45, ст. 4505; № 48, ст. 4782; 2003, № 9, ст. 852; № 30, ст. 3045; № 42, ст. 4053.

⁴ Собрание законодательства РФ, 1999, № 7, ст. 869.

⁵ Собрание законодательства РФ, 2000, № 26, ст. 2729; 2002, № 18, ст. 1722; 2002, № 48, ст. 4737; 2003, № 40, ст. 3818

№ 539¹, от 23 сентября 2003 г. № 1117 и 1118², постановления Правительства РФ от 30 марта 2000 г. № 282³, от 30 марта 2000 г. № 283⁴, от 10 октября 2000 г. № 764⁵, от 6 ноября 2001 г. № 775⁶, от 2 октября 2003 г. № 609⁷ и др.). Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 139-ФЗ «О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы»⁸ установлена тарифная ставка (оклад) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы: с 1 января 2001 г. – в размере 132 руб. в месяц, с 1 декабря 2001 г. – 450 руб. в месяц, с 1 октября 2003 г. – 600 руб. в месяц. Указанные нормативные правовые акты являются основанием для соответствующего повышения размеров денежного содержания федеральных государственных служащих и (в силу п. 2 ст. 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих») денежного довольствия военнослужащих.

Как видим, установленный действующим законодательством механизм повышения (индексации) размеров окладов денежного довольствия военнослужащих является многоступенчатым и, как следствие – недостаточно эффективным.

Федеральным законом от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот»⁹ Правительству РФ вменено в обязанность одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной год вносить предложения по размерам денежного довольствия военнослужащих с учетом уровня инфляции. Однако, к сожалению, на практике указанное выше положение Федерального закона от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ не выполняется: согласно Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2004 год» несмотря на ожидаемую инфляцию, в 2004 году индексация денежного довольствия военнослужащих не предусматривается.

С созданием 7 мая 1992 г. Вооруженных Сил РФ должностные оклады и оклады по воинским званиям военнослужащих были первоначально установлены постановлением Правительства РФ от 27 января 1993 г. № 65¹⁰. После этого в связи с ростом стоимости жизни и инфляцией размеры окладов повышались неоднократно (см. табл. 1 и рис. 1).

Таблица 1

Динамика повышения размеров окладов денежного довольствия военнослужащих в 1993–2003 годах

Решение Правительства РФ, которым установлено повышение	Размер повышения
--	-------------------------

¹ Собрание законодательства РФ, 2000, № 13, ст. 1341.

² Собрание законодательства РФ, 2003, № 39, ст. 3743, 3744.

³ Собрание законодательства РФ, 2000, № 14, ст. 1512.

⁴ Собрание законодательства РФ, 2000, № 14, ст. 1513.

⁵ Собрание законодательства РФ, 2000, № 42, ст. 4141.

⁶ Собрание законодательства РФ, 2001, № 46, ст. 4365; 2003, № 40, ст. 3901.

⁷ Собрание законодательства РФ, 2003, № 40, ст. 3901.

⁸ Собрание законодательства РФ, 2001, № 44, ст. 4150; 2003, № 40, ст. 3819.

⁹ Собрание законодательства РФ, 2002, № 19, ст. 1794

¹⁰ Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ, 1993, № 40, ст. 3753; Собрание законодательства РФ, 1995, № 27, ст. 2576; 1998, № 45, ст. 5516; 1999, № 22, ст. 2757; 2000, № 30, ст. 3145; 2003, № 33, ст. 3269.

	(в разгах) и дата
Постановление Правительства РФ от 19 апреля 1993 г. № 340 (Собрание законодательства РФ, 1998, № 6, ст. 749; 1999, № 21, ст. 2633; № 22, ст. 2760; 2001, № 15, ст. 1486; 2002, № 27, ст. 2699).	1,9 – с 1.04.93 г. (только должностные оклады)
Постановление Правительства РФ от 30 декабря 1993 г. № 1352 (Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ, 1994, № 1, ст. 17; Собрание законодательства РФ, 2002, № 27, ст. 2699).	1,9 – с 1.01.94 г.
Постановление Правительства РФ от 30 июня 1994 г. № 753 (Собрание законодательства РФ, 1994, № 11, ст. 1289; 1999, № 21, ст. 2633)	1,4 – с 1.07.94 г.
Постановление Правительства РФ от 6 апреля 1995 г. № 311 (Собрание законодательства РФ, 1995, № 16, ст. 1418; 1999, № 21, ст. 2633; 2002, № 27, ст. 2699).	1,3 – с 1.04.95 г.
Постановление Правительства РФ от 30 октября 1995 г. № 1052 (Собрание законодательства РФ, 1995, № 45, ст. 4322; 1999, № 21, ст. 2633; 2002, № 27, ст. 2699).	1,54 – с 1.09.95 г.
Постановление Правительства РФ от 19 января 1999 г. № 72 (Собрание законодательства РФ, 1999, № 4, ст. 561; 2002, № 27, ст. 2699).	1,62 – с 1.01.99 г. (должностные оклады) 2,02 – с 1.07.99 г. (оклады по воинским званиям)
Постановление Правительства РФ от 14 сентября 2000 г. № 680 (Собрание законодательства РФ, 2000, № 38, ст. 3810; 2002, № 27, ст. 2699).	1,2 – с 1.12.2000 г.
Постановление Правительства РФ от 26 июня 2002 г. № 462 (Собрание законодательства РФ, 2002, № 26, ст. 2603).	2,2 – с 1.07.2002 г. (должностные оклады) 1,5 – с 1.01.2003 г. (оклады по воинским званиям)
Постановление Правительства РФ от 29 сентября 2003 г. № 605 (Собрание законодательства РФ, 2003, № 40, ст. 3897).	1,11 – с 1.10.2003 г.

Рассмотрение вопросов, связанных с повышением и индексацией размеров денежного довольствия военнослужащих, неизбежно выводит на рассмотрение проблемы установления критериев такого повышения: с какой периодичностью и в каких размерах должно производиться увеличение окладов. Анализ действующего законодательства и сложившейся практики показывает, что в качестве исходных данных для принятия компетентными органами решения о повышении размеров денежного довольствия работников бюджетной сферы, включая военнослужащих, являются:

а) *величина прожиточного минимума* на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения (см. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»¹). Величина прожиточного минимума устанавливается Правительством РФ ежеквартально (см. табл. 3);

б) *минимальный размер оплаты труда* (Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда»). В соответствии с ст. 1 указанного закона установлены следующие минимальные размеры оплаты труда в месяц: с 1 июля 2000 г. – 132 руб.; с 1 января 2001 г. – 200 руб.; с 1 июля 2001 г. – 300 руб.; с 1 мая 2002 г. – 450 руб.; с 1 октября 2003 г. – 600 руб. (20 долларов)²;

¹ Собрание законодательства РФ, 1997, № 43, ст. 4904; 2000, № 22, ст. 2264

² Для сравнения: минимальная заработная плата в Украине составляет 35 долларов; в Казахстане – 38 долларов; в Белоруссии – 20 долларов (см.: Ржаницына Л. Запланированный перекоп. Бюджет-2004: замечания к социальному разделу // Ваше право. – 2003. – № 35).

в) *уровень инфляции*¹, определяемый ежегодно в федеральных законах о федеральном бюджете на соответствующий год. В соответствии с ст. 183 Бюджетного кодекса РФ² уровень инфляции (темпы роста цен) определяется по соотношению цен в декабре очередного финансового года к декабрю текущего года.

Следует напомнить, что до июня 2000 года в ст. 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих» содержалась правовая норма, в соответствии с которой оклады по первичным воинским должностям солдат и матросов, проходящих военную службу по контракту, не могли быть менее пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда, а оклады по воинским званиям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не могли быть менее половины окладов по воинским должностям, т.е. был установлен фиксированный нижний предел размеров денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. Однако в связи с принятием Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» указанное положение из Федерального закона «О статусе военнослужащих» было исключено, но одновременно с этим в данный закон внесена норма о повышении (индексации) денежного довольствия военнослужащих в порядке и в сроки, установленные для федеральных государственных служащих. Однако указанная схема в полной мере так и не заработала.

В соответствии с ст. 184 Бюджетного кодекса РФ при подготовке проекта бюджета на очередной год Правительством РФ в обязательном порядке рассматриваются предложения о соотношениях между величиной прожиточного минимума и минимальным размером оплаты труда, минимальным размером пенсии по старости, минимальными размерами стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат, а также предложения о порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и государственных пенсий, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих в очередном финансовом году и на среднесрочную перспективу.

На совещании членов Совета Безопасности РФ, состоявшемся 11 мая 2001 г., наиболее целесообразным путем совершенствования системы денежного довольствия военнослужащих было признано поэтапное приведение размеров должностных окладов военнослужащих в соответствие с размерами должностных окладов федеральных государственных служащих, а окладов по воинским званиям военнослужащих – в соответствие с размерами ежемесячных надбавок за квалификационный разряд (классный чин) федеральных государственных служащих. Правовым основанием для принятия такого

¹ *Инфляция* – переполнение сферы обращения денежными знаками и, как следствие, их обесценивание. Возникает при попытке решить хозяйственные трудности путем печатания денег; может быть также обусловлена сокращением товарной массы в обращении при неизменном количестве бумажных денег. Инфляция сопровождается ростом цен, падением реальной заработной платы, снижением жизненного уровня населения. (см.: Юридическая энциклопедия. – М.: Юринформцентр, 1993. – С. 74).

² Собрание законодательства РФ, 1998, № 31, ст. 3823; 2000, № 32, ст. 3339; 2001, № 33, ч. I, ст. 3429; 2002, № 22, ст. 2026; № 28, ст. 2790; № 30, ст. 3021; 2003, № 28, ст. 2892; № 46, ч. I, ст. 4444

решения является положение законодательства о том, что военная служба является составной частью системы государственной службы (п. 1 ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹, п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»²).

Военная служба в отличие от гражданской государственной службы, предназначенной для формирования и реализации государственно-управляющих воздействий, выполняет функции собственно государства, т.е. является деятельностью государственных организаций и органов в целях обеспечения безопасности и обороны государства в условиях военного и чрезвычайного положения, в период мобилизации и вооруженных конфликтов, а также в соответствии с международными договорами³. Указанными обстоятельствами обусловлено законодательное определение военной службы в качестве особого вида государственной службы. С учетом изложенного, вполне правомерен вывод авторов комментария к Федеральному закону «Об обороне» о том, что военная служба, как государственная служба особого вида, предназначена не столько для обеспечения исполнения полномочий государственных органов, сколько для фактического осуществления этих полномочий, т.е. практической деятельности по исполнению обязанностей военной службы военнослужащими, проходящими в соответствии с законом военную службу на воинских должностях в государственных органах и организациях, на которые возложены задачи и функции в сфере обороны и безопасности⁴.

Однако, несмотря на данное весьма важное положение законодательства, уровень материального обеспечения военнослужащих даже центрального аппарата Минобороны России до недавнего времени был гораздо ниже, чем у государственных служащих, занимающих аналогичные должности в аппаратах других министерств. Так, в 2001 году среднемесячная начисленная заработная плата (денежное содержание и выплаты социального характера) государственных служащих всех уровней составила 4,8 тыс. руб.⁵, что превышало уровень денежного довольствия военнослужащих (см. рис. 1). Уместно напомнить, что до вступления в силу Указа Президента РФ от 9 апреля 1997 г. № 310, установившего ныне действующую систему оплаты труда федеральных государственных служащих, уровень денежного довольствия военнослужащих был выше их денежного содержания на 65–70 процентов⁶.

¹ Собрание законодательства РФ, 1998, № 13, ст. 1475; № 30, ст. 3613; 2000, № 33, ст. 3348; № 46, ст. 4537; 2001, № 7, ст. 620; ст. 621; № 30, ст. 3061; 2002, № 7, ст. 631; № 21, ст. 1919; № 26, ст. 2521; № 30, ст. 3029; 3030; 3033; 2003, № 1, ст. 1; № 8, ст. 709; № 27, ч. I, ст. 2700; № 46, ч. I, ст. 4437

² Собрание законодательства РФ, 2003, № 22, ст. 2063; № 46, ч. I, ст. 4437.

³ См.: Кудашкин А.В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации. Автореферат дисс. ... докт. юрид. наук. – М.: РАГС, 2003. – С 30.

⁴ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об обороне» – М.: За права военнослужащих, 2002. – С. 26.

⁵ См.: Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», утвержденная Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 (Собрание законодательства РФ, 2002, № 47, ст. 4664).

⁶ См.: Землин А.И., Золотухин Г.А., Михайлов А.В. Указ. соч. – С. 36.

Схожие проблемы, связанные с соотношением оплаты труда государственных чиновников и военнослужащих, имеются в ряде других армий государств – бывших республик СССР, например Украины, где, по данным экспертов, оклад госчиновника выше, чем у командующего армией¹.

В целях преодоления указанной ситуации после достаточно острой и продолжительной политической борьбы, продолжавшейся более года, был разработан и принят Федеральный закон от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ. В целях создания механизма реализации данного Федерального закона Указом Президента РФ от 1 июня 2002 г. № 537 «О денежном довольствии военнослужащих»² утверждены Табель соответствия основных типовых воинских должностей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, государственным должностям федеральной государственной службы, Табель соотношения окладов по некоторым типовым воинским должностям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и Табель соответствия воинских званий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, квалификационным разрядам государственных служащих. Во исполнение данного Указа постановлением Правительства РФ от 26 июня 2002 г. № 462 «Об установлении окладов денежного содержания военнослужащих» установлены размеры окладов по типовым воинским должностям и размеры окладов по воинским званиям.

Принципиально важным в Федеральном законе от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ является то, что, наконец, законодательно закреплённая норма о военной службе как особом роде государственной службы наполняется реальным содержанием – установлением равной оплаты труда военнослужащих и государственных служащих. При этом предусмотрено, что в дальнейшем повышение денежного довольствия военнослужащих и денежного содержания государственных служащих будет осуществляться одновременно с соблюдением условий равенства размеров их увеличения по соответствующим должностям.

Однако указанные меры лишь выводят размеры денежного довольствия военнослужащих на уровень оплаты труда гражданских чиновников. В связи с этим представляются заслуживающими внимания предложения ряда авторов о рассмотрении в качестве дальнейшей перспективы совершенствования системы денежного довольствия военнослужащих введения дополнительных материальных стимулов (в том числе, сохранение ряда специальных социальных гарантий и решение ряда других вопросов, касающихся материального положения военнослужащих-профессионалов) с тем, чтобы уровень доходов военнослужащих был на 25–30 процентов выше, чем у гражданских государственных служащих, что в полной мере подтверждало бы особый характер военной службы³. По мнению ряда аналитиков, для

¹ См.: Маначинский А. «Красная цена» ратной службы // Независимое военное обозрение.– 2002. – № 1.

² Собрание законодательства РФ, 2002, № 23, ст. 537.

³ См.: Ермаков С.М., Савинский П.Ф. Военно-экономические проблемы военной реформы // Военная мысль. – 2001. – № 6. – С. 9; Землин А.И. К вопросу о правовом регулировании денежного довольствия и реальных доходов военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. – 2003. – № 9. – С. 3.

обеспечения конкурентоспособности военной организации Российской Федерации перед другими работодателями необходимо обеспечить превышение денежного довольствия военнослужащих над средней зарплатой в стране до 20 процентов¹. Важный ориентир в перспективах повышения размеров денежного довольствия содержится в программном документе «Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации», оглашенном в октябре 2003 года на совещании руководящего состава Вооруженных Сил: к 2010 году уровень денежного довольствия в абсолютном значении должен вырасти к уровню января 2002 года не менее чем в 4 раза².

При решении вопросов приведения размеров окладов денежного довольствия военнослужащих к размерам денежного содержания государственных служащих следует учитывать то обстоятельство, что, по оценкам исследователей, действующая система стимулирования труда и самих государственных служащих уже не в полной мере соответствует ни сложности задач, решаемых в системе государственной службы, ни тем финансовым и иным ресурсам страны, которыми она оперирует³. Статистика говорит о нарастающем отставании уровня оплаты труда государственных служащих от заработной платы в негосударственном секторе экономики: оплата труда главных менеджеров (руководителей организаций и их заместителей) в 10–15 раз, старших менеджеров (руководителей структурных подразделений организаций) в 7–10 раз, менеджеров (специалистов, руководителей отдельных проектов) в 3–7 раз, администраторов (исполнителей проектов) в 1,5–3 раза превышает оплату труда государственных служащих, занимающих соотнесимые должности⁴. Такая разница в размерах оплаты труда между государственными служащими и работниками негосударственного сектора экономики затрудняет привлечение на государственную службу квалифицированных специалистов, приводит к оттоку государственных служащих в негосударственный сектор экономики. Это означает, что государство как работодатель становится внутри своей страны неконкурентоспособным на рынке труда. Данное обстоятельство предопределило необходимость принятия федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)». Совершенствование системы денежного довольствия военнослужащих следует рассматривать в качестве неотъемлемой составной части реформирования оплаты труда государственных служащих в целом.

2. Повышение стимулирующей роли денежного довольствия.

В соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих» при определении объема мер социальной защиты для

¹ См.: Воробьев Э., Цымбал В. Исход эксперимента предопределен // Независимое военное обозрение. – 2002. – № 35. – С. 3.

² Красная звезда, 2003, 11 октября.

³ См.: Егоров В.К. Государственная служба и государственная социальная политика // Материалы всероссийской научно-практической конференции «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы». 13–14 марта 2001 г. – М.: РАГС, 2001.

⁴ См.: Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», утвержденная Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336.

различных категорий военнослужащих учитываются: занимаемые воинские должности; присвоенные воинские звания; общая продолжительность военной службы, в том числе и в льготном исчислении; характер выполняемых военнослужащими задач; условия и порядок прохождения ими военной службы. От указанных факторов зависят размеры денежного довольствия и дополнительных выплат военнослужащих.

Важнейшее место в обеспечении стимулирующей роли денежного довольствия играет оклад в соответствии с присвоенным военнослужащему воинским званием. Интересно при этом отметить, что выплата окладов по воинским званиям в нашей стране установлена сравнительно недавно. Впервые в истории советских Вооруженных Сил оклады по воинским званиям были введены с 1 октября 1946 г. от 40 руб. (младшему лейтенанту) до 300 руб. в месяц (Маршалу Советского Союза). Оклады по воинскому званию были введены не только для повышения уровня денежного содержания, но и в целях стимулирования усердия в службе, повышения заинтересованности военнослужащих в добросовестном исполнении служебных обязанностей, в повышении квалификации, так как очередное воинское звание могло быть присвоено лишь при условии продвижения по службе¹. Проблему улучшения материального положения офицеров в тот период можно было решить путем повышения должностных окладов. Однако такой путь не был наилучшим. Известно, что должностной оклад установлен в одинаковых размерах по равнозначным должностям. Он отражает то положение, что для исполнения одинаковых должностей требуется количественно и качественно равноценный труд. Но одни и те же должности могли занимать лица, имеющие различия в продолжительности службы, служебном опыте, образовании и т.д. Всех этих различий должностной оклад, в отличие от оклада по воинскому званию, в полной мере не отражает².

Важнейшее место среди факторов, влияющих на размер дополнительных выплат военнослужащим, является продолжительность их военной службы, а также имеющаяся квалификация. П. 2 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» установлено, что государство гарантирует военнослужащим увеличение количества льгот, гарантий и размера компенсаций в соответствии с полученной квалификацией и со сроком военной службы.

Под военной квалификацией понимается вид специализации и уровень профессиональной подготовленности военнослужащего, характеризующиеся наличием у него военных, военно-технических и других специальных знаний, а также практических навыков, необходимых для выполнения определенных обязанностей военной службы. Показателями военной квалификации являются также уровень военного образования, стаж военной службы и практической работы на той или иной должности³. По большинству воинских должностей и специальностей квалификация определяется присвоенной военнослужащему

¹ См.: Тиванов В.В., Шелепугин Н.П. Развитие финансов Вооруженных Сил после Великой Отечественной войны. – М.: ВФЭИ, 1995.

² См.: Землин А.И., Золотухин Г.А., Михайлов А.В. Указ. соч. – С. 23.

³ См.: Военный энциклопедический словарь. – С. 517.

классной квалификацией (классностью), под которой понимается степень освоения им воинской специальности. Заинтересованность военнослужащего в повышении квалификации стимулируется преимуществом при назначении на вышестоящую воинскую должность, досрочным присвоением воинского звания, награждением государственными наградами, дополнительными денежными выплатами и надбавками к денежному довольствию и т.п.

Нормативными правовыми актами установлены достаточно разнообразные виды дополнительных денежных выплат военнослужащим стимулирующего характера в соответствии с имеющейся у них квалификацией. Анализ показывает, что установленная законодательством, и, прежде всего, Федеральным законом «О статусе военнослужащих» и изданными в его развитие подзаконными нормативными правовыми актами зависимость размеров дополнительных выплат военнослужащим от уровня их квалификации и от продолжительности военной службы в основном позволяет стимулировать стремление военнослужащих продолжать военную службу, добросовестно исполнять служебные обязанности, повышать свою квалификацию. Вместе с тем, в условиях реформирования военной организации государства сложившаяся система дополнительных денежных выплат военнослужащим нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Каковыми видятся основные проблемные вопросы в данной сфере и пути их решения?

Первое. Нынешняя система исчисления размеров денежного довольствия и дополнительных выплат не в полной мере стимулирует стремление военнослужащих продолжать военную службу. В этих целях можно было бы рассмотреть вопрос о выплате военнослужащим единовременного денежного вознаграждения за заключение первого и каждого последующего контракта о прохождении военной службы (сегодня в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 ноября 1992 г. № 918¹ такая выплата предусмотрена только для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин). Размер данного вознаграждения должен быть дифференцированным в зависимости от уже имеющейся выслуги лет и от срока, на который заключается новый контракт.

Второе. Сетка размеров окладов военнослужащих по воинским званиям совершенно не соответствует реалиям сегодняшнего дня и практически не играет никакой роли в повышении заинтересованности военнослужащих в продвижении по службе. Например, у лейтенанта, получившего очередное воинское звание, размер денежного довольствия увеличивается на 40 руб., у капитана, ставшего майором, и у подполковника, которому присвоено звание «полковник» – на 90 руб. Даже если принять во внимание, что эта прибавка несколько возрастет за счет нового исчисления надбавки за выслугу лет и других дополнительных выплат, при которых учитывается размер оклада по воинскому званию, общее увеличение денежного довольствия военнослужащего, получившего очередное воинское звание, не превысит 100–

¹ Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ, 1992, № 23, ст. 1967.

150 руб. В связи с этим представляется целесообразным при разработке предложений по совершенствованию системы денежного довольствия изучить вопрос об увеличении разрыва в размерах окладов по воинскому званию хотя бы до 250–300 руб. При этом особенно ощутимым должен быть рост при переходе офицера из одной категории в другую – из младших офицеров в старшие, из старших – в высший офицерский состав. Важность и актуальность постановки данной проблемы подтверждается и выводами ученых других государств, возникших на постсоветском пространстве¹.

Третье. Сложившаяся практика выплаты военнослужащим ежеквартальных премий и единовременного денежного вознаграждения по итогам года показывает, что стимулирующая роль указанных выплат недостаточно высока. Данные выплаты начисляются практически всем военнослужащим, за небольшим исключением, хотя, по сути, должно быть наоборот: ежеквартальные премии и денежное вознаграждение по итогам года должно выплачиваться наиболее добросовестным, инициативным военнослужащим, каковыми никогда не могут быть все поголовно. Однако такая постановка вопроса может быть реализована лишь тогда, когда основные оклады денежного довольствия военнослужащих будут обеспечивать хотя бы средний достаток их семей.

Четвертое. Действующие сегодня размеры денежного вознаграждения за классную квалификацию весьма невелики и очень слабо влияют на стремление военнослужащих повышать классную квалификацию. Например, размер данного вознаграждения командира батареи в зенитных ракетных войсках (14 тарифный разряд), успешно сдавшего испытания на присвоение высшей квалификации «мастер», увеличится лишь на 40 руб. и в абсолютных показателях будет составлять 140 руб. Вряд ли указанную сумму можно считать достаточным стимулом к совершенствованию военнослужащим своей квалификации. Несомненно, размеры денежного вознаграждения за классную квалификацию требуют кардинального пересмотра в сторону их увеличения.

Пятое. Требуется совершенствования система выплаты надбавок военнослужащим, имеющим ученые звания и ученые степени. В органах военного управления различного уровня, а также непосредственно в войсках (силах) проходят службу немалое число офицеров, имеющих ученые степени и ученые звания, успешно сочетая практическую деятельность по управлению войсками, обучению и воспитанию личного состава с научно-исследовательской деятельностью. Однако действующими нормативными правовыми актами выплата надбавки военнослужащим за ученое звание и ученую степень предусмотрена только офицерам, занимающим в военно-учебных заведениях, в научно-исследовательских и испытательных организациях Вооруженных Сил РФ должности, указанные в соответствующих перечнях. Вследствие этого у военнослужащих войскового и управленческого звена отсутствует материальная заинтересованность в участии в научной работе, в подготовке и защите диссертаций по различным научным

¹ См.: Маначинский А. Указ. соч.

специальностям. В связи с этим представляется целесообразным пересмотреть перечни воинских должностей, по которым может выплачиваться надбавка за ученую степень и ученое звание, в сторону их расширения. Заметим при этом, что в соответствии с постановлениями Правительства РФ от 16 марта 1996 г. № 280¹ и от 23 августа 2003 г. № 521² надбавка за ученую степень и ученое звание дел выплачивается всем сотрудникам МВД России и сотрудникам органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, имеющим ученые степени и ученые звания, независимо от занимаемых должностей. Несомненно, данное обстоятельство ставит военнослужащих в неравные условия с указанными сотрудниками, что несправедливо.

Реализация изложенных, а также некоторых других мер позволит сделать сложившуюся систему исчисления размеров денежного довольствия и дополнительных выплат военнослужащим более гибкой и эффективной, адаптированной к новым условиям, в которых осуществляется военное строительство в Российской Федерации.

3. Обеспечение регулярности и своевременности выплаты денежного довольствия.

Актуальность данной проблемы обусловлена имевшими место повсеместно в период 1993–1999 годов многомесячными задержками в выплатах военнослужащим денежного довольствия и других установленных законодательством выплат. К сожалению, действующим законодательством не определены конкретные сроки выплаты военнослужащим денежного довольствия. До недавнего времени в соответствии со ст. 106 Положения о финансовом хозяйстве воинской части выплата денежного довольствия военнослужащим была должна производиться в воинских частях с 13-го по 20-е, а в учреждениях, на предприятиях и в организациях – с 23-го по 29-е число каждого месяца. Однако указанная статья из Положения исключена, а новый порядок не установлен.

Следует отметить, что во вступившем в силу с 1 февраля 2002 г. Трудовом кодексе РФ³ данный вопрос урегулирован достаточно четко. Так, ст. 22 Трудового кодекса РФ обязывает работодателя обеспечивать работникам равную оплату за труд равной ценности, выплачивать в полном размере причитающуюся работникам заработную плату в установленные сроки. Порядок, место и сроки выплаты заработной платы урегулированы ст. 136 Трудового кодекса РФ, согласно которой при выплате заработной платы работодатель обязан в письменной форме извещать каждого работника о составных частях заработной платы, причитающейся ему за соответствующий период, размерах и основаниях произведенных удержаний, а также об общей денежной сумме, подлежащей выплате. Заработная плата выплачивается не реже чем каждые полмесяца в день, установленный правилами внутреннего трудового распорядка организации, коллективным договором, трудовым

¹ Собрание законодательства РФ, 1996, № 13, ст. 1352; 2000, № 30, ст. 3145; 2002, № 27, ст. 2704; 2003, № 33, ст. 3269.

² Собрание законодательства, 2003, № 35, ст. 3438.

³ Собрание законодательства РФ, 2002, № 1, ст. 3; № 30, ст. 3033; 2003, № 27, ч. I, ст. 2700.

договором. Несомненно, что принципы, заложенные законодателем в указанные правовые нормы, могут и должны быть использованы при совершенствовании законодательства, регулирующего порядок выплаты денежного довольствия военнослужащим.

В контексте рассматриваемой проблемы своевременности выплаты денежного довольствия нелишне также напомнить и нормы уголовного законодательства. Так, Федеральным законом от 15 марта 1999 г. № 48-ФЗ¹ УК РФ дополнен статьей 145.1, предусматривающей ответственность за невыплату заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат.

4. Совершенствование нормативно-правовой базы системы денежного довольствия военнослужащих.

В настоящее время основные вопросы финансовой деятельности в Вооруженных Силах РФ регламентируются Федеральным законом «О статусе военнослужащих» (ст. 12 и 13); Положением о финансовом хозяйстве воинской части, введенным в действие приказом министра обороны СССР 1973 года № 80; Положением о денежном довольствии, введенным в действие приказом министра обороны СССР 1978 года № 075, а также другими многочисленными нормативными правовыми актами как федерального, так и ведомственного уровня. Характерной особенностью данной нормативно-правовой базы и главным ее недостатком является то, что основные документы, которыми руководствуются должностные лица, осуществляющие практическое обеспечение выплат денежного довольствия военнослужащим – Положение о финансовом хозяйстве воинской части и Положение о денежном довольствии – приняты более двух десятков лет назад в совершенно иных, чем сегодня, социально-политических и социально-экономических условиях. В указанные документы внесены масса изменений и дополнений, многие их положения отменены, в том числе – в связи с признанием незаконными². Так, в Положение о денежном довольствии военнослужащих с 1978 года внесены изменения и дополнения 88 приказами министра обороны, вследствие чего указанный документ приобрел нечитаемый вид. По некоторым вопросам денежного довольствия и дополнительных выплат военнослужащим приняты отдельные инструкции и иные нормативные правовые акты.

Имеется настоятельная потребность в систематизации многочисленных правовых норм, регулирующих порядок обеспечения военнослужащих денежным довольствием и другими выплатами. Мы поддерживаем позицию ряда авторов, выступающих против необоснованного засекречивания указанных норм. Новое положение о денежном довольствии военнослужащих должно быть доступно для ознакомления каждому военнослужащему. Только тогда исчезнет почва для всевозможных злоупотреблений, каждый военнослужащий будет четко и однозначно представлять, какие выплаты и в каком объеме ему положены³.

¹ Собрание законодательства РФ, 1999, № 11, ст. 1255.

² См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2002. – № 8. – С. 10.

³ См.: Землин А.И., Золотухин Г.А., Михайлов А.В. Указ. соч. – С. 38.

5. От размеров денежного довольствия военнослужащих в полной мере зависит уровень **пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы, а также семей погибших (умерших) военнослужащих**. Система пенсионного обеспечения указанных категорий граждан также нуждается в совершенствовании. Основные проблемы, которые необходимо, на наш взгляд, решить в данной сфере, состоят в следующем.

1) Поэтапное включение в денежное довольствие военнослужащих, учитываемое при исчислении им пенсий, ежемесячных надбавок к денежному довольствию и других дополнительных выплат, носящих постоянный характер.

Несмотря на то, что согласно законодательству военная служба является особым видом федеральной государственной службы, уровень пенсионного обеспечения государственных служащих в настоящее время существенно превышает размеры пенсий, назначаемых бывшим военнослужащим. Это связано с тем, что при исчислении пенсий указанным категориям граждан учитываются разные пенсионнообразующие составляющие денежного содержания и денежного довольствия соответственно (см. табл. 2).

Таблица 2

Составляющие денежного содержания федеральных государственных служащих и денежного довольствия военнослужащих, учитываемые при исчислении размеров пенсий

Федеральные государственные служащие		Военнослужащие	
Составляющие денежного содержания	Размер	Составляющие денежного довольствия	Размер
<i>Учитываемые при исчислении пенсий</i>			
Должностной оклад (ДО)	В соответствии с должностью	Оклад по воинской должности (ОВД)	В соответствии с должностью
Ежемесячная надбавка за квалификационный разряд (классный чин)	До 4 ДО в год	Оклад по воинскому званию (ОВЗ)	В соответствии с воинским званием
Ежемесячная надбавка за выслугу лет	До 3 ДО в год	Процентная надбавка за выслугу лет	От 0 до 70% ОДС (ОВД+ ОВЗ)
Ежемесячная надбавка за особые условия государственной службы	До 3 ДО в год		
Премия по результатам работы	До 3 ДО в год		
Материальная помощь	До 2 ДО в год		
		Месячная стоимость продовольственного пайка	В 2000–2003 годах – 600 руб.
<i>Не учитываемые при исчислении пенсий</i>			
		Ежемесячная надбавка за сложность, напряженность и специальный режим службы	70% ОВД
		Премия за образцовое выполнение воинского долга	3 ОДС (ОВД + ОВЗ) в год
		Материальная помощь	2 ОДС (ОВД + ОВЗ) в год
		Единовременное денежное вознаграждение по итогам года	3 ОДС (ОВД + ОВЗ) в год

В соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹ пенсии государственным служащим исчисляются по установленным нормам из

¹ Собрание законодательства РФ, 2001, № 52, ст. 4831; 2002, № 30, ст. 3033; 2003, № 27, ч. I, ст. 2700; № 46, ч. I, ст. 4437.

среднемесячного заработка, который определяется с учетом всех видов выплат, полученных государственным служащим в связи с выполнением служебных обязанностей. В то же время согласно Закону РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»¹ пенсия исчисляется из денежного довольствия военнослужащих, в которое включается оклад по воинской должности, оклад по воинскому званию и процентная надбавка за выслугу лет, исчисленная из этих окладов, а также учитывается месячная стоимость продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим.

Таким образом, при исчислении размеров пенсий военным пенсионерам учитывается не все денежное довольствие, которое выплачивалось военнослужащему в период службы, а только его часть. Для соответствующих категорий военнослужащих доля пенсионнообразующих компонентов в денежном довольствии составляет 60–70 процентов от суммы денежного довольствия.

Следует отметить, в соответствии с минимальными нормативами социальной защиты, которые рекомендует Международная организация труда для развивающихся стран, коэффициент замещения зарплаты пенсией после 30 лет трудовой деятельности должен быть не ниже 40–55 процентов (Конвенция № 102 1952 года). В развитых странах Европы минимальная пенсия в соответствии с Европейской социальной хартией должна быть не менее 55 процентов от средней зарплаты в стране. Фактически в большинстве развитых стран реальный коэффициент замещения составляет 65–75 процентов, что в 2–3 раза превышает размер прожиточного минимума. В нашей же стране размер пенсии составляет порядка 12–13 процентов заработной платы².

2) Предоставление военным пенсионерам из числа родителей погибших (умерших) военнослужащих, проходивших военную службу по контракту, права на получение второй пенсии – по случаю потери кормильца, установленной Законом РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу ...».

В настоящее время в соответствии с ст. 7 указанного Закона РФ родители военнослужащих, проходивших военную службу по контракту, умерших (погибших) при исполнении обязанностей военной службы, имеют право получать две пенсии по двум законам – пенсию по случаю потери кормильца в соответствии с Законом РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу ...» и пенсию по старости (по инвалидности) в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, № 9, ст. 328; Собрание законодательства РФ, 1995, № 49, ст. 4693; 1996, № 1, ст. 4; 1997, № 51, ст. 5719; 1998, № 30, ст. 3613; 1999, № 23, ст. 2813; 2000, № 50, ст. 4863; 2001, № 17, ст. 1646; 2002, № 1, ст. 129; № 10, ст. 965; № 27, ст. 2620; № 30, ст. 3033; 2003, № 2, ст. 154; № 27, ч. I, ст. 2700.

² См.: Ржаницына Л. Указ. соч.; Роик В. Будет ли преодолена планка бедности? // Пенсионное обеспечение. – 2002. – № 2. – С. 7.

Российской Федерации»¹. Получение же двух пенсий (за выслугу лет либо по инвалидности и по случаю потери кормильца) по одному и тому же Закону РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу ...» законодательством не предусмотрено. Указанное положение приводит к тому, что, например, военный пенсионер, офицер запаса, получающий в соответствии с данным Законом РФ пенсию за выслугу лет, у которого в ходе боевых действий в Чеченской Республике погиб сын-офицер, права на получение второй пенсии – по случаю потери кормильца – не имеет. В то же время отцу такого же погибшего офицера, получающему пенсию в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», назначается вторая пенсия – по случаю потери кормильца – по Закону РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу ...».

О явной несправедливости указанного положения свидетельствуют многочисленные обращения, поступающие в государственные органы, органы военного управления.

3). Законодательное закрепление права военных пенсионеров на учет трудового стажа, приобретенного ими после увольнения с военной службы, при исчислении надбавок к назначенным им пенсиям.

Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (ст. 17) предусмотрено, что лицу, осуществляющему работу и (или) иную деятельность, которые предусмотрены ст. 10 данного Федерального закона, не менее чем в течение полных 12 месяцев со дня назначения страховой части трудовой пенсии по старости либо со дня предыдущего перерасчета размера указанной части трудовой пенсии по его заявлению производится перерасчет размера страховой части трудовой пенсии по старости. Однако для лиц, которым пенсии выплачиваются на условиях и по нормам, предусмотренным законодательством Российской Федерации для военнослужащих, периоды их трудовой деятельности после увольнения с военной службы не учитываются, хотя указанные лица осуществляют соответствующие отчисления из заработной платы в Пенсионный фонд РФ.

В связи с изложенным предлагается лицам, получающим пенсию за выслугу лет или по инвалидности в соответствии с Законом РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу ...», достигшим возраста, дающего право на назначение пенсии по старости в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», осуществляющим трудовую деятельность после увольнения с военной службы, за каждый год трудового стажа (с момента достижения предельного возраста состояния на военной службе до достижения пенсионного возраста), установить надбавку к пенсии за выслугу лет или по инвалидности в размере одного процента от суммы заработной платы, которую указанные лица получали в период трудовой деятельности и с которой осуществляли отчисления в Пенсионный фонд России.

¹ Собрание законодательства РФ, 2001, № 52, ч. I, ст. 4920; 2002, № 30, ст. 3033; 2003, № 1, ст. 13.

§ 2. Прожиточный минимум и минимальный размер оплаты труда в системе нормативов современной военно-социальной политики

В теории и практике правового регулирования социально-трудовых отношений, социальной защиты и социального обеспечения различных категорий населения, включая военнослужащих, широко используются такие понятия, как «прожиточный минимум» и «минимальный размер оплаты труда». Соотношение прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда, а также сопоставление их абсолютных показателей с уровнем заработной платы граждан, денежного довольствия военнослужащих, размерами пенсий, стипендий, пособий, иных социальных выплат, выступают в качестве важнейших нормативов деятельности государства и его органов в социальной сфере, являются критериями эффективности как в целом социальной политики российского государства, так и ее неотъемлемой составной части – военно-социальной политики.

Правовые основы для определения прожиточного минимума в Российской Федерации и его учета при установлении гражданам России государственных гарантий получения минимальных денежных доходов и при осуществлении других мер социальной защиты установлены Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Согласно ст. 1 данного закона под прожиточным минимумом понимается стоимостная оценка потребительской корзины – минимального набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, а также обязательные взносы и платежи. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 17 февраля 1999 г. № 192¹ он определяется для трех основных социально-демографических групп населения:

а) трудоспособное население – мужчины в возрасте 16–59 лет и женщины в возрасте 16–54 лет, за исключением неработающих инвалидов I и II групп этого возраста;

б) пенсионеры – мужчины в возрасте от 60 лет и женщины в возрасте от 55 лет, а также лица, получающие пенсию по инвалидности;

в) дети в возрасте 0–15 лет.

Законодательством предусмотрен прожиточный минимум двух уровней: в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации.

Потребительская корзина, лежащая в основе прожиточного минимума, является, по сути, минимальной критической нормой жизнеобеспечения человека, она обеспечивает не достойную жизнь, а физическое выживание².

Прожиточный минимум в целом по России предназначается для:

оценки уровня жизни населения Российской Федерации при разработке и реализации социальной политики и федеральных социальных программ;

¹ Собрание законодательства РФ, 1999, № 8, ст. 1039; 2000, № 13, ст. 1371.

² См.: Калашников С.В. Становление социального государства в России. – М.: Экономика, 2003. – С. 87.

обоснования устанавливаемых на федеральном уровне минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, а также для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат; формирования федерального бюджета.

Прожиточный минимум в субъектах Российской Федерации предназначается для:

оценки уровня жизни населения соответствующего субъекта Российской Федерации при разработке и реализации региональных социальных программ; оказания необходимой государственной социальной помощи малоимущим гражданам; формирования бюджетов субъектов Российской Федерации.

Как отмечалось выше, основу прожиточного минимума составляет стоимостная оценка потребительской корзины. Потребительская корзина для основных социально-демографических групп населения определяется не реже одного раза в пять лет на основе методических рекомендаций, разрабатываемых в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 214¹.

Ныне действующая потребительская корзина установлена Федеральным законом от 20 ноября 1999 г. № 201-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации»² и в течение трех лет не изменялась. В соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2002 г. № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год»³ Правительству РФ рекомендовалось в срок до 1 июня 2003 г. внести на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ законопроект, предусматривающий повышение с 1 января 2004 г. объема потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, составляющих потребительскую корзину в целом по Российской Федерации. Однако такой законопроект в Государственной Думе в 2003 году не рассматривался.

В субъектах Российской Федерации потребительская корзина устанавливается законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения при наличии заключения экспертизы, проводимой в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 5 июля 2000 г. № 494⁴.

Величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения определяется ежеквартально на основании потребительской корзины и данных Госкомстата России об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные

¹ Собрание законодательства РФ, 1998, № 8, ст. 959.

² Собрание законодательства РФ, 1999, № 47, ст. 5619; 2001, № 29, ст. 2952; 2003, № 1, ст. 9.

³ Собрание законодательства РФ, 2003, № 1, ст. 9.

⁴ Собрание законодательства РФ, 2000, № 28, ст. 2982.

товары и услуги и расходов по обязательным платежам и сборам. Данные о величине прожиточного минимума за последние три года приведены в табл. 3.

Таблица 3

Величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации в 2000–2003 годах¹ (в руб.)

Год	Квартал	Категории населения Российской Федерации			
		В расчете на душу населения	Для трудоспособного населения	Для пенсионеров	Для детей
2000	I кв.	1137,6	1232,3	851,32	1160,6
	II кв.	1185	1290	894	1182
	III кв.	1234	1350	930	1218
	IV кв.	1285	1406	962	1272
2001	I кв.	1396	1513	1064	1405
	II кв.	1507	1635	1153	1507
	III кв.	1524	1658	1163	1514
	IV кв.	1574	1711	1197	1570
2002	I кв.	1719	1865	1313	1722
	II кв.	1804	1960	1383	1795
	III кв.	1817	1980	1387	1799
	IV кв.	1893	2065	1432	1880
2003	I кв.	2047	2228	1554	2039
	II кв.	2137	2328	1629	2119
	III кв.	2121	2318	1612	2089

Анализ данных таблицы показывает, что в течение трех лет величина прожиточного минимума неуклонно повышалась и лишь в 3 квартале 2003 г. зафиксировано его небольшое снижение. Это свидетельствует о некоторых положительных симптомах в социально-экономическом развитии страны. Однако говорить о данной тенденции как закономерности можно будет лишь в том случае, если это снижение будет зафиксировано по итогам 4 квартала 2003 г. и далее – в 2004 году.

В соответствии с ст. 6 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход которой (доход которого) ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, считается малоимущей (малоимущим) и имеет право на получение государственной социальной помощи. Порядок исчисления среднедушевого дохода для данных целей установлен Федеральным законом от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и

¹ Таблица составлена на основании данных, содержащихся в постановлениях Правительства РФ от 31 мая 2000 г. № 421 (Собрание законодательства РФ, 2000, № 23, ст. 2432), от 11 августа 2000 г. № 589 (Собрание законодательства РФ, 2000, № 33, ст. 3407), от 11 ноября 2000 г. № 852 (Собрание законодательства РФ, 2000, № 47, ст. 4595), от 9 февраля 2001 г. № 99 (Собрание законодательства РФ, 2001, № 8, ст. 751), от 7 сентября 2001 г. № 664 (Собрание законодательства РФ, 2001, № 38, ст. 3744), от 21 декабря 2001 г. № 879 (Собрание законодательства РФ, 2001, № 52, ч. II, ст. 4980), от 8 февраля 2002 г. № 91 (Собрание законодательства РФ, 2002, № 7, ст. 690), от 25 мая 2002 г. № 344 (Собрание законодательства РФ, 2002, № 22, ст. 2095), от 24 августа 2002 г. № 627 (Собрание законодательства РФ, 2002, № 35, ст. 3379), от 1 ноября 2002 г. № 793 (Собрание законодательства РФ, 2002, № 45, ст. 4519), от 6 февраля 2003 г. № 62 (Собрание законодательства РФ, 2003, № 7, ст. 637), от 12 мая 2003 г. № 276 (Собрание законодательства РФ, 2003, № 20, ст. 1905), от 9 августа 2003 г. № 483 (Собрание законодательства РФ, 2003, № 33, ст. 3274) и от 5 ноября 2003 г. № 672 (Собрание законодательства РФ, 2003, № 45, ст. 4390).

дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»¹.

В соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации»² минимальные размеры стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат в Российской Федерации должны устанавливаться ежегодно федеральными законами исходя из величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации. Кроме того, данным законом установлено, что повышение размеров стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат в Российской Федерации осуществляется, исходя из постепенного увеличения соотношения между размерами этих выплат и величиной прожиточного минимума в целом по Российской Федерации с учетом средств, предусматриваемых на эти цели в соответствующих бюджетах.

Согласно данным ежегодного мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих, прожиточный минимум в расчете на одного члена среднестатистического домохозяйства³ военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, за 2002 год вырос на 33,4 процента – с 1733,1 руб. до 1918,3 руб. (в 2001 году рост среднедушевого прожиточного минимума в среднестатистическом домохозяйстве военнослужащего составлял 20,6 процента). Этот показатель выше, чем в среднем по стране в связи с тем, что в составе домохозяйств военнослужащих практически отсутствуют пенсионеры, сравнительно больше детей и больше холостяков.

Весьма любопытным представляется проведение анализа соотношения среднемесячных размеров денежного довольствия различных категорий военнослужащих с величиной прожиточного минимума (см. рис. 1). Как наглядно видно из приведенного графика, военно-социальная политика последних лет – это, главным образом, политика выживания. Периодическое повышение размеров денежного довольствия военнослужащих позволяет лишь едва-едва успевать за неуклонным ростом стоимости жизни.

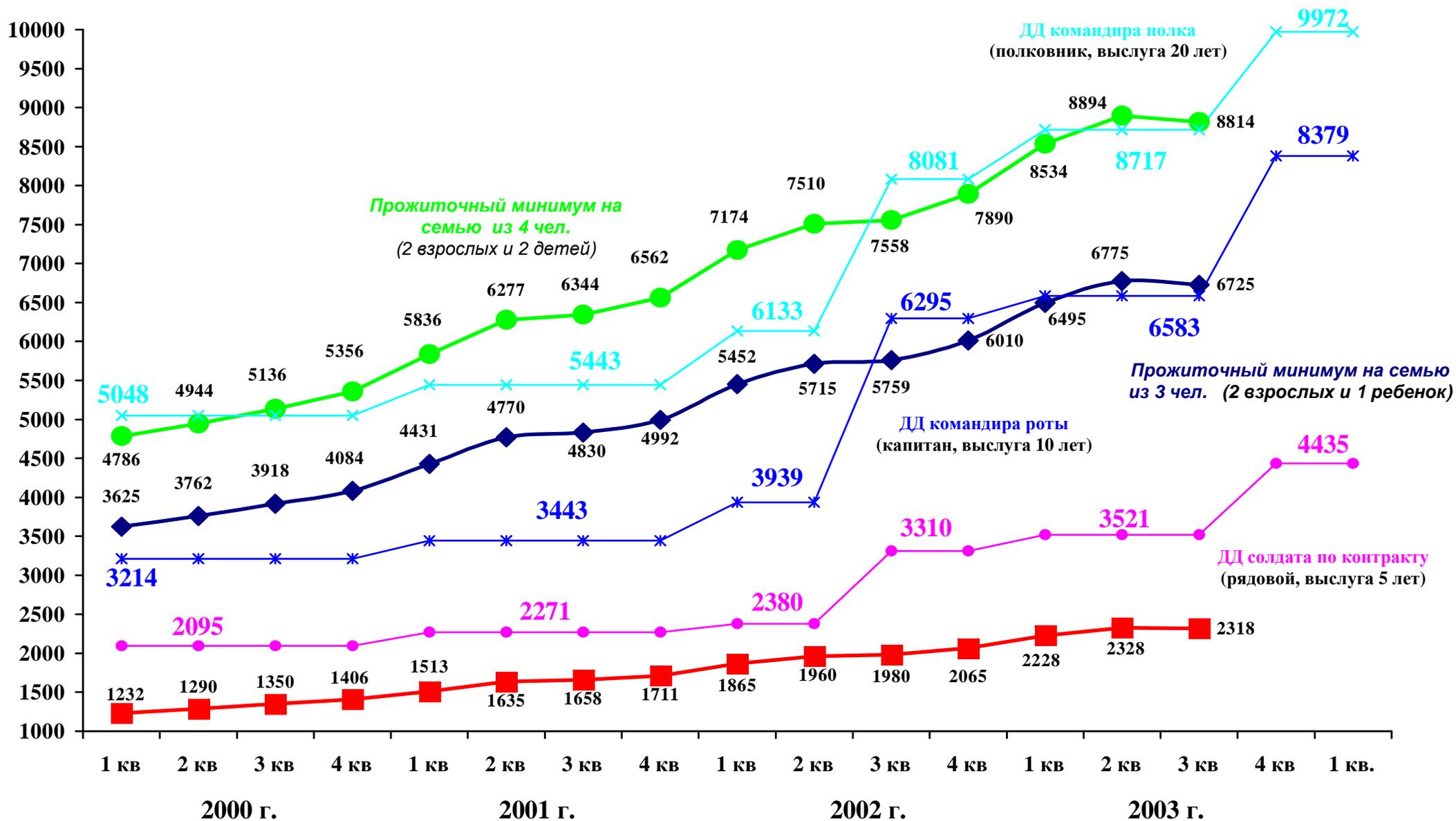
Одним из последствий такой политики является тот факт, что значительное число семей военнослужащих находятся по уровню доходов ниже официально установленного прожиточного минимума. Хотя за последние 4 года и наблюдается положительная динамика в указанном вопросе – число таких семей снизилось с 49,4 процента в 1999 году до 30,8 процента в 2002 году – данные показатели по семьям военнослужащих выше, чем в целом по населению страны (см. рис. 2).

¹ Собрание законодательства РФ, 2003, № 14, ст. 1257.

² Собрание законодательства РФ, 2000, № 33, ст. 3348; 2001, № 53, ч. I, ст. 5025.

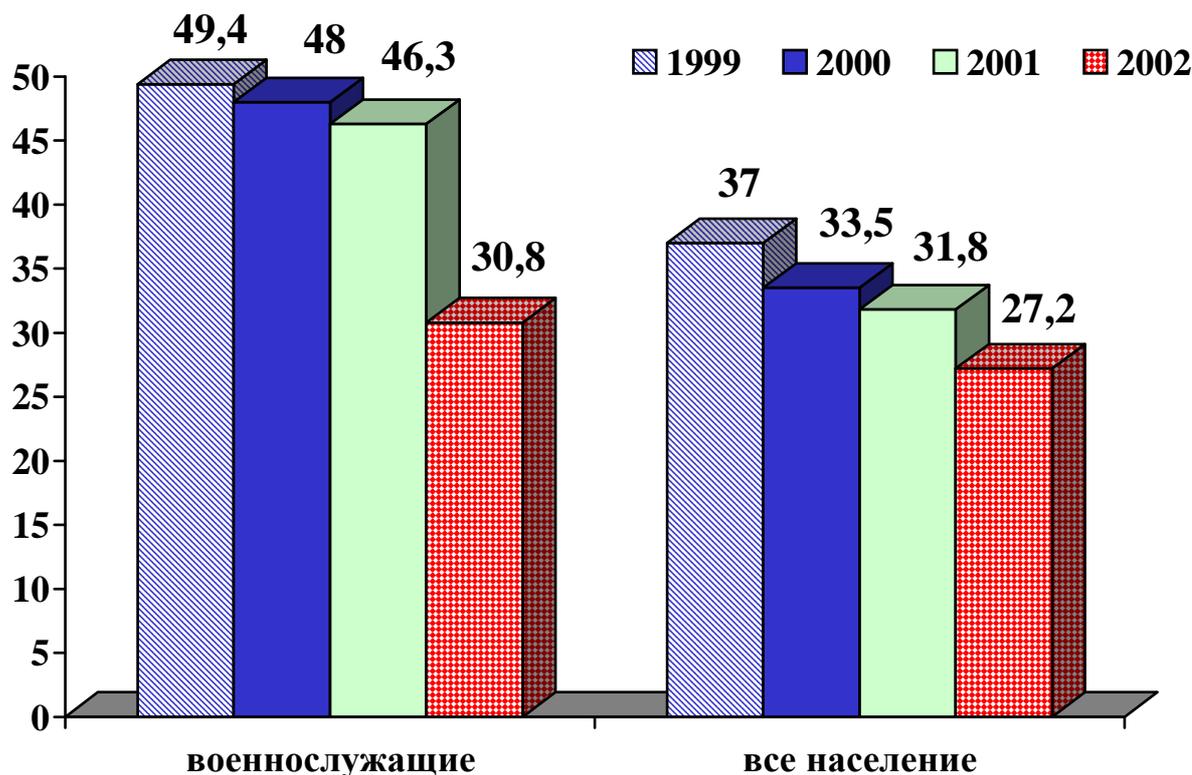
³ **Домохозяйство** – единица наблюдения, принятая в международной социальной статистике, вместо ранее используемой – «семья». Используется Госкомстатом России с 1994 года в соответствии с рекомендациями ООН. Ведущими признаками выделения домохозяйства выступает совместное ведение домашнего хозяйства и проживание в отдельной квартире, доме и т.п. В 2002 году размер среднестатистического домохозяйства в Российской Федерации составил 2,84, в Вооруженных Силах РФ – 2,00 (в 2001 году – 2,74; в 2000 году – 2,75, в 1999 году – 2,89).

Рис. 1. Сравнительный анализ среднемесячных размеров денежного довольствия военнослужащих и величины прожиточного минимума в 2000–2003 годах (в руб.)*



- * **Примечания:**
1. Рост величины прожиточного минимума приведена в соответствии с постановлениями Правительства РФ об установлении величины прожиточного минимума на соответствующий квартал (см. табл. 3).
 2. Среднемесячные размеры денежного довольствия военнослужащих рассчитаны с учетом ежемесячных дополнительных надбавок к денежному довольствию (надбавка за выслугу лет; надбавка за сложность, напряженность и специальный режим военной службы; надбавка за командование воинскими подразделениями и воинскими частями), квартальных премий, материальной помощи, единовременного денежного вознаграждения по итогам года, компенсации на санаторно-курортное лечение (в расчете на месяц) за вычетом налога на доходы физических лиц (с 1 января 2002 г.). В сумму среднемесячного дохода включена также месячная стоимость продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим (600 руб.).
 3. Изменения величины окладов денежного довольствия военнослужащих приведены в размерах, установленных постановлениями Правительства РФ от 19 января 1999 г. № 72, от 14 сентября 2000 г. № 680, от 26 июня 2002 г. № 462 и от 29 сентября 2003 г. № 605.

Рис. 2. Изменение численности семей военнослужащих, находящихся по уровню доходов ниже прожиточного минимума (в %)¹



Данное обстоятельство является сегодня достаточно мощным дестабилизирующим фактором, влияющим на морально-психологическое состояние военнослужащих. Нахождение по уровню доходов на одной из низших ступеней общества вызывает у военнослужащих чувство ненужности военной профессии, резко снижает мотивацию к добросовестной службе, снижает престиж военной службы в обществе и, как следствие, вызывает практически не прекращающийся в последние годы отток из Вооруженных Сил квалифицированных кадров. Важно заметить, что такое положение вызвано отнюдь не только недостатком бюджетных средств, но и крупными издержками в организации и осуществлении военно-социальной политики, в определении перспектив и расстановке приоритетов деятельности государственных органов в данной сфере.

Другим важнейшим институтом, призванным регулировать отношения в социальной сфере, является минимальный размер оплаты труда. Впервые в отечественную практику осуществления социальной политики данное понятие было введено Законом РСФСР от 19 апреля 1991 г. № 1028-1 «О повышении социальных гарантий для трудящихся»². Учреждение указанного института было вызвано необходимостью установления минимальных государственных гарантий социальной защиты граждан в условиях перехода к рыночной экономике. Резкий рост цен и высокий уровень инфляции потребовали от

¹ См.: Итоги мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих и членов их семей в Вооруженных Силах Российской Федерации 2002 года // Ракурс. – 2003. – № 2.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 17, ст. 506.

государства законодательного установления некоего минимального уровня, ниже которого работодатели не имели бы права опускать уровень оплаты труда работников. Позже указанный институт получил закрепление в Конституции РФ 1993 года.

В последующие годы соответствующими законами минимальный размер оплаты труда повышался неоднократно. Ее ныне действующий размер (600 руб. или 20 долларов США с 1 октября 2003 г.) установлен Федеральным законом «О минимальном размере оплаты труда» (см. табл. 4).

Таблица 4

Изменение минимального размера оплаты труда в 1991– 2003 годах (в руб.)

Дата установления МРОТ	Размер МРОТ	Законодательный акт, которым установлен МРОТ
С 1 октября 1991 г.	180	Закон РСФСР от 19 апреля 1991 г. № 1028-1
С 1 января 1992 г.	342	Закон РСФСР от 6 декабря 1991 г. № 1991-1
С 1 апреля 1992 г.	900	Закон РФ от 21 апреля 1992 г. № 2704-1
С 1 апреля 1993 г.	4 275	Закон РФ от 30 марта 1993 г. № 4693-1
С 1 июля 1993 г.	7 740	Закон РФ от 14 июля 1993 г. № 5432-1
С 1 июля 1994 г.	20 500	Федеральный закон от 30 июня 1994 г. № 8-ФЗ
С 1 апреля 1995 г.	34 400	Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 43-ФЗ
С 1 мая 1995 г.	43 700	Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 43-ФЗ
С 1 августа 1995 г.	55 000	Федеральный закон от 27 июля 1995 г. № 116-ФЗ
С 1 ноября 1995 г.	57 750	Федеральный закон от 1 ноября 1995 г. № 159-ФЗ
С 1 декабря 1995 г.	60 500	Федеральный закон от 1 ноября 1995 г. № 159-ФЗ
С 1 января 1996 г.	63 250	Федеральный закон от 1 ноября 1995 г. № 159-ФЗ
С 1 апреля 1996 г.	75 900	Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 40-ФЗ
С 1 января 1997 г.	83 490	Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 6-ФЗ
С 1 июля 2000 г.	132	Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ
С 1 января 2001 г.	200	Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ
С 1 июля 2001 г.	300	Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ
С 1 мая 2002 г.	450	Федеральный закон от 29 апреля 2002 г. № 42-ФЗ
С 1 октября 2003 г.	600	Федеральный закон от 1 октября 2003 г. № 127-ФЗ

Из ст. 7 (ч. 2) и 37 (ч. 3) Конституции РФ вытекает, что минимальный размер оплаты труда, как одна из важнейших социальных гарантий, непосредственно влияет в первую очередь на заработную плату работников и иные выплаты, связанные с трудовыми отношениями. Однако в силу того, что, определяя его, законодатель учитывает различные социально-экономические факторы, минимальный размер оплаты труда используется в качестве универсальной единицы расчета, посредством которой в законодательно установленном порядке исчисляются размеры социальных выплат, государственной пошлины, ставок налогов и сборов, штрафов, платежей по гражданско-правовым обязательствам и т.д.

Следует отметить, что регулирующая функция минимального размера оплаты труда за последние годы претерпела существенные изменения.

В 1993–1999 годах принят ряд законодательных и иных нормативных правовых актов, которыми были установлены размеры стипендий, пособий, компенсаций и иных социальных выплат в суммах, кратных минимальному размеру оплаты труда. В полной мере этот принцип распространялся и на сферу военно-социальной политики. Так, в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» имелось шесть правовых норм, в которых минимальный

размер оплаты труда использовался в качестве регулятора объема социальных гарантий военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. Согласно данному закону, в суммах, кратных минимальному размеру оплаты труда, исчислялись размеры окладов по первичным воинским должностям солдат и матросов, проходящих военную службу по контракту, размеры компенсации на санаторно-курортное лечение, единовременного пособия при увольнении с военной службы военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и др. Минимальный размер оплаты труда использовался также при исчислении размера компенсации супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать или не могут трудоустроиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства (постановление Правительства РФ от 27 февраля 1999 г. № 231¹); компенсации за поднаем жилых помещений военнослужащим, не обеспеченным жильем (постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 604²); материальной помощи на первоначальное обустройство граждан, уволенных после прохождения военной службы по призыву и принятым на прежнее место работы (постановление Правительства РФ от 25 ноября 1998 г. № 1394³); пособий детям военнослужащих, погибших (пропавших без вести) при выполнении задач в условиях вооруженного конфликта и контртеррористических операций в Северо-Кавказском регионе РФ (Указ Президента РФ от 12 июня 1996 г. № 861⁴, постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 936⁵), и др.

Преимущества данного принципа установления размеров пособий, компенсаций и иных социальных выплат вполне очевидны: при принятии законодательным органом решения о повышении минимального размера оплаты труда автоматически, без дополнительных решений органов исполнительной власти, пропорционально увеличивались размеры пособий и социальных выплат. Тем самым обеспечивалась надежная гарантия социальной защиты населения от инфляции.

Однако в ходе практического применения данного принципа Правительство РФ столкнулось с серьезными трудностями социально-экономического характера. Реализация указанного механизма повышения размеров социальных выплат оказалась неподъемной для федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Действительно, если бы, например в ст. 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих» сохранилась правовая норма, в соответствии с которой оклады по первичным воинским должностям солдат и матросов, проходящих военную службу по контракту, не могли быть менее пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда, то, учитывая ее нынешний размер (600 руб.),

¹ Собрание законодательства РФ, 1999, № 10, ст. 1245; 2000, № 39, ст. 3880; 2001, № 1, ч. II, ст. 130.

² Собрание законодательства РФ, 1995, № 27, ст. 2576; 2000, № 40, ст. 3964; 2001, № 1, ч. II, ст. 130.

³ Собрание законодательства РФ, 1998, № 48, ст. 5945; 2001, № 1, ч. II, ст. 130.

⁴ Собрание законодательства РФ, 1996, № 25, ст. 2995; 2001, № 7, ст. 629; 2003, № 16, ст. 1508.

⁵ Собрание законодательства РФ, 1999, № 35, ст. 4321; 2001, № 1, ст. 130; 2003, № 33, ст. 3269.

должностной оклад военнослужащего-контрактника по 1 тарифному разряду составлял бы 3 тыс. руб., т.е. втрое больше нынешнего (1 тыс. руб.). Понятно, что в современных условиях федеральный бюджет не в состоянии обеспечить такой уровень оплаты воинского труда.

В связи с указанными обстоятельствами руководство государства было вынуждено отказаться от использования данного принципа в социальной политике. В этих целях были изданы Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации», Указ Президента РФ от 8 февраля 2001 г. № 136 «О внесении изменений в некоторые указы Президента Российской Федерации по вопросам установления размеров стипендий и социальных выплат»¹ и постановление Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 999 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам установления размеров стипендий и других обязательных социальных выплат»², в соответствии с которыми размеры стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат в Российской Федерации, определенные ранее в зависимости от минимального размера оплаты труда, установлены в твердых суммах (в денежном выражении). При этом за базовую сумму при определении размеров указанных выплат была взята сумма 100 руб., которая за три года не пересматривалась и действует до сих пор. Следствием такого подхода стало существенное осложнение социального положения получателей указанных выплат.

Изложенная трансформация регулирующей функции минимального размера оплаты труда в социальной политике стала поводом для обращения ряда граждан в Конституционный Суд РФ с заявлениями о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ и от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. № 11-П³ положения ст. 3 и п. 3 ст. 4 Федерального закона «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации», ст. 3 и 4 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» в части перехода на новый способ исчисления размеров денежных компенсаций, признаны не противоречащими Конституции РФ, а производство по данному делу в части, касающейся проверки конституционности ст. 1 и 2 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», прекращено, поскольку содержащимися в них нормами права и свободы граждан не затрагиваются. Мотивируя данное решение, Конституционный Суд РФ в указанном постановлении отметил, что конституционно-правовая природа института минимального размера оплаты труда, согласно ст. 7 (ч. 2) и 37 (ч. 3) Конституции РФ, предполагает установление того минимума денежных средств, который должен быть гарантирован работнику в качестве вознаграждения за выполнение трудовых обязанностей. Придание минимальному размеру оплаты труда более широких

¹ Собрание законодательства РФ, 2001, № 7, ст. 629.

² Собрание законодательства РФ, 2001, № 1, ч. II, ст. 130; № 28, ст. 2888; 2002, № 40, ст. 3933.

³ Собрание законодательства РФ, 2002, № 27, ст. 2779.

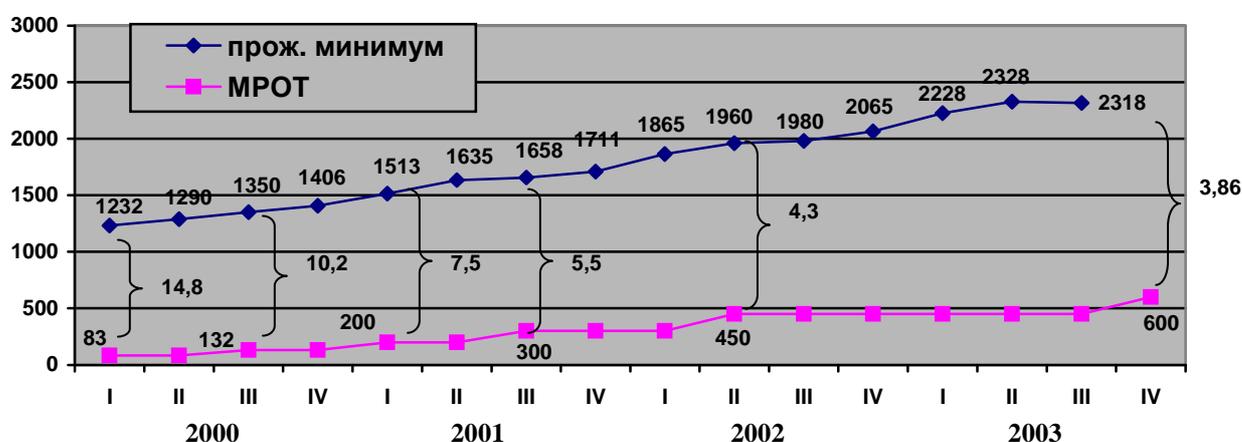
функций (в том числе использование его в качестве норматива при расчетах платежей в сферах, не связанных с трудовыми отношениями) не согласуется с конституционно-правовой природой этого института. Отказавшись от использования минимального размера оплаты труда как критерия исчисления и индексации социальных выплат, законодатель освободил его от выполнения не свойственной ему функции. Само по себе изменение критерия индексации указанных выплат при соблюдении конституционных принципов справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности прав граждан не может рассматриваться как противоречащее Конституции РФ.

Как известно, в соответствии с ст. 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹ постановления, принятые Конституционным Судом РФ являются окончательными, не подлежат обжалованию, вступают в силу немедленно после провозглашения, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами.

По мнению многих аналитиков, в среднесрочной перспективе (в течение 3–5 лет) минимальный размер оплаты труда должен стать основным элементом системы социальных гарантий. Минимальная зарплата должна стать эффективным инструментом политики, направленной на повышение жизненного уровня. Во-первых, ее следует обязательно индексировать в полном объеме с учетом роста потребительских цен (например, начиная с 2 процентов инфляции, как в некоторых странах). Во-вторых, она должна соответствовать минимальному набору товаров и услуг, входящих в понятие «прожиточный минимум». В третьих, в перспективе необходимо ввести механизм ее увеличения в соответствии с темпами экономического роста².

В рамках рассматриваемой темы представляется весьма интересным проведение сравнительного анализа величины прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда (см. рис. 3).

Рис. 3. Сравнительный анализ величины прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда в 2000-2003 годах



¹ Собрание законодательства РФ, 1994, № 13, ст. 1447; 2001, № 7, ст. 607.

² См.: Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы. – С. 96.

Как следует из приведенного графика, превышение величины прожиточного минимума над минимальным размером оплаты труда за три года сократилось с 14,8 до 3,86 раза. По оценкам специалистов, при нынешних темпах социально-экономического развития нашей страны для полного преодоления этого разрыва потребуются десятилетия¹. Однако законодатели смотрят на данную проблему более оптимистично: согласно принятому во втором чтении законопроекту о поэтапном повышении минимального размера оплаты труда указанный разрыв будет преодолен уже к 2007 году.

Указание на соотношение данных величин как регулятор социальной политики содержится в целом ряде законодательных актов:

а) в соответствии с ст. 184 Бюджетного кодекса РФ предложения о соотношении между величиной прожиточного минимума и минимальным размером оплаты труда в обязательном порядке рассматривается Правительством РФ при подготовке проекта бюджета на очередной год;

б) согласно ст. 133 Трудового кодекса РФ минимальный размер оплаты труда не может быть ниже размера прожиточного минимума. При этом в ст. 421 данного кодекса делается оговорка, что указанная норма будет введена в действие отдельным федеральным законом. Необходимость такой оговорки обусловлена, как представляется, сложностью социально-экономической ситуации в стране, не позволяющей одномоментно сравнивать данные показатели;

в) согласно ст. 2 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» прожиточный минимум в целом по Российской Федерации предназначается для обоснования устанавливаемого на федеральном уровне минимального размера оплаты труда;

г) в соответствии с ст. 2 Федерального закона «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» повышение размеров социальных выплат в Российской Федерации может осуществляться федеральными законами исходя из постепенного увеличения соотношения между размерами этих выплат и величиной прожиточного минимума в целом по Российской Федерации;

д) ст. 5 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» установлено, что величина прожиточного минимума, определяемая в целом по Российской Федерации, является основой для установления минимального размера оплаты труда. Минимальный размер оплаты труда поэтапно повышается до величины прожиточного минимума. Соотношение между ними на очередной финансовый год устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год;

е) в соответствии с ст. 73 Федерального закона от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год»², ст. 100 Федерального закона от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год»³, ст. 89

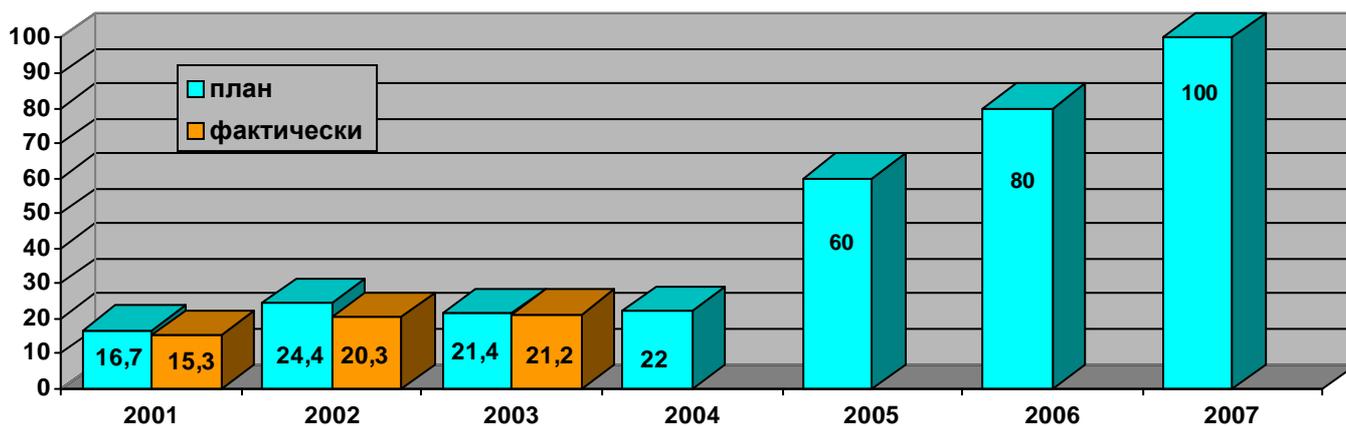
¹ См.: Аверин А. Норматив в процентах // Ваше право. – 2003. – № 40; Вареничева Т. В погоню за минимумом // Ваше право. – 2003. – № 31.

² Собрание законодательства РФ, 2001, № 1, ч. I, ст. 2.

³ Собрание законодательства РФ, 2001, № 53, ч. I, ст. 5030

Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год», ст. 95 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год»¹ расчетное соотношение между среднегодовой величиной минимального размера оплаты труда и среднегодовым прожиточным минимумом трудоспособного населения установлено в размере соответственно 16,7, 24,4, 21,6 и 22 процента. Однако фактическое соотношение указанных величин по итогам соответствующего года не совпадает с запланированным (см. рис. 4).

Рис. 4. Сравнительный анализ запланированного и фактического соотношения между среднегодовой величиной прожиточного минимума и минимальным размером оплаты труда (в %)



Приведенные данные позволяют сделать вывод, что установленные в России минимальная заработная плата и прожиточный минимум не в полной мере выполняют воспроизводственную, стимулирующую, регулирующую и социальную функции. В значительной степени это обусловлено низким минимальным размером оплаты труда: он за последние три года не превышает 22 процентов от прожиточного минимума.

В связи с этим поэтапное приближение минимального размера оплаты труда к величине прожиточного минимума определено в качестве одной из важнейших задач социальной политики, поставленных в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р.

Перспективы решения данной задачи на ближайшие годы будут определены в законе «О поэтапном повышении минимального размера оплаты труда». Законопроект по данному вопросу в 2003 году принят Государственной Думой во втором чтении. В соответствии с данным документом устанавливаемое федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год среднегодовое соотношение между минимальным размером оплаты труда и величиной прожиточного минимума в целом по Российской Федерации не может быть ниже: в 2005 году – 60 процентов; в 2006 году – 80 процентов; в 2007 году – 100 процентов величины прожиточного минимума трудоспособного населения (см. рис. 4). Согласно расчетам

¹ Российская газета, 2003, 30 декабря.

специалистов, для реализации первых двух этапов необходимо будет за два года утроить фонд заработной платы работников бюджетной сферы. Дополнительная потребность в бюджетных средствах на повышение размеров оплаты труда работников бюджетной сферы, денежного содержания государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих превысит полтора миллиона рублей. В этой связи форсированное повышение минимального размера оплаты труда до величины прожиточного минимума в нынешних социально-экономических условиях представляется нереальным¹.

Проведенный анализ понятий «прожиточный минимум» и «минимальный размер оплаты труда» свидетельствует об их важном месте в регулировании социальной сферы нашей страны. При этом имеется ряд проблем, снижающих эффективность регулирующей функции указанных институтов в военно-социальной политике. Существо указанных проблем и пути их решения состоят, по нашему мнению, в следующем.

Первое. Как отмечалось выше, законодатель в рамках нового правового регулирования отказался от использования минимального размера оплаты труда в качестве критерия индексации пособий и иных социальных выплат. В то же время не было установлено какого-либо иного индекса, а лишь указано, что повышение размеров стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат в Российской Федерации может осуществляться законодательством по каждому виду указанных выплат, исходя из постепенного увеличения соотношения между размерами этих выплат и величиной прожиточного минимума с учетом средств, предусматриваемых на эти цели в соответствующих бюджетах (ст. 2 Федерального закона от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ). Тем самым порядок повышения размеров социальных выплат приобрел неопределенный по сравнению с прежним регулированием характер, вследствие чего существенно ослаблены гарантии социальной защиты различных категорий российских граждан, включая военнослужащих.

Данное обстоятельство актуализирует необходимость ускорения разработки и принятия федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах². Разработка указанного закона предусмотрена ст. 65 Бюджетного кодекса РФ. Предполагается, что круг государственных минимальных социальных стандартов будет включать в себя наиболее важные, обобщающие и долговременные социальные показатели: денежные доходы населения, наиболее массовые виды пособий и выплат населению, номенклатуру бесплатных и общедоступных услуг, нормы и нормативы обеспеченности ими населения, нормы и нормативы материального, кадрового, технического и финансового обеспечения государственных и муниципальных учреждений социальной сферы³.

¹ См.: Ильин И. Минимум повышен. Что дальше? // Ваше право. – 2003. – № 40.

² В соответствии с постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 июня 2003 г. № 4178-III ГД (Собрание законодательства РФ, 2003, № 25, ст. 2477) проект федерального закона «О минимальных государственных социальных стандартах» принят в первом чтении.

³ См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (вводный) / Под ред. М.В.Романовского и О.В.Врублевской. – М.: Юрайт, 2000. – С. 20.

Учитывая особый характер и предназначение военной службы, представляется правомерной постановка вопроса о разработке специальных государственных минимальных социальных стандартов, учитывающих специфику воинского труда и служебной деятельности военнослужащих, предусмотрев их закрепление в федеральном законе о государственных минимальных социальных стандартах в качестве отдельных статей или даже самостоятельного раздела. Военный экономист В.Н.Серебренников под минимальными социальными стандартами для военнослужащих предлагает понимать установленные законодательством социальные нормативы и нормы, регламентирующие минимальный уровень гарантий социальной защиты военнослужащих и членов их семей, обеспечивающих удовлетворение их важнейших потребностей в материальных благах, услугах¹.

Второе. В соответствии с Федеральным законом «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» минимальные размеры стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат в Российской Федерации должны устанавливаться ежегодно федеральными законами исходя из величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации. Кроме того, данным законом установлено, что повышение размеров социальных выплат осуществляется, исходя из постепенного увеличения соотношения между размерами этих выплат и величиной прожиточного минимума.

Однако, как свидетельствует практика, указанные законодательные положения не выполняются. Так, несмотря на неуклонный рост величины прожиточного минимума (см. табл. 3) и минимального размера оплаты труда (см. табл. 4), остаются неизменными, на уровне 2000 года, размеры компенсации военнослужащим за поднаем жилых помещений (300–500 руб. в месяц), размеры компенсации на санаторно-курортное лечение (600 руб. в год на самого военнослужащего и 300 руб. на каждого члена его семьи), ежемесячное пособие на ребенка (100 руб.), другие социальные выплаты. Разрыв между размерами указанных выплат и величиной прожиточного минимума, вопреки требованиям указанной выше законодательной нормы, продолжает увеличиваться. На фоне продолжающихся инфляционных процессов и роста стоимости жизни социальная роль указанных выплат становится все более ничтожной.

В целях преодоления данной ситуации имеется настоятельная потребность в разработке и принятии в 2004 году следующих законопроектов:

о внесении изменений в Федеральный закон «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» – в части повышения объема потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, составляющих потребительскую корзину;

о внесении изменений в ст. 3 Федерального закона «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» – в части повышения с 100 до 150–200 руб. базовой суммы,

¹ См.: Серебренников В.Н. Указ. соч. – С. 40.

применяемой при исчислении размеров стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат.

Реализация указанных предложений позволит в 1,5–2 раза повысить размеры ряда компенсационных выплат, установленных законодательством для военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. Это будет способствовать снижению числа семей военнослужащих, находящихся по уровню доходов ниже т.н. «черты бедности», что соответствует стратегическому курсу Российского государства в социальной сфере на ближайшее пятилетие – преодолению бедности населения.

§ 3. Проблемы реформирования системы предоставляемых военнослужащим социальных льгот, гарантий и компенсаций

Одной из важнейших задач современной социальной политики Российской Федерации, провозглашенных Правительством РФ, является реформирование системы социальных льгот и компенсаций. Это обусловлено тем, что сложившаяся в нашей стране система пособий, выплат и льгот отличается громоздкостью, бессистемностью и, как следствие, крайне низкой адресностью. Эффективность и адресность системы поддержки социально уязвимых групп населения, измеряемая как доля средств, идущих на финансирование этой системы, попадающая по адресу (малообеспеченным группам), в России составляет в настоящее время лишь 19 процентов. Для сравнения: в Австралии, считающейся образцом по части адресности социальной поддержки, этот показатель составляет 50 процентов¹.

По оценкам специалистов, в России в настоящее время насчитывается более 1000 различных видов социальной поддержки населения, оказываемой за счет бюджетных средств. Только на федеральном уровне установлено 156 видов социальных выплат, льгот, пособий, дотаций, оказываемых 236 различным категориям населения (например, ветеранам, детям, инвалидам, учащейся молодежи, военнослужащим, работникам правоохранительных органов и т.д.). В действующем законодательстве отсутствуют какие-либо иные количественные или качественные критерии предоставления социальных пособий и льгот, за исключением принадлежности людей к определенной социальной группе, а также сроков их действия. Исключение составляют лишь жилищные субсидии и пособия на детей, предоставляемые с учетом соотношения среднедушевых доходов семьи и прожиточного минимума, а также условия обеспечения лекарствами, спецавтотранспортом и путевками в санаторно-оздоровительные учреждения, которые предоставляются при наличии медицинских показаний.

Распространенной является неоправданная дифференциация оснований определения размеров различных социальных пособий и льгот. В настоящее время в качестве базы используются, по крайней мере, 8 таких показателей: величина среднего (среднемесячного или дневного) заработка (денежного довольствия, денежного содержания), в том числе с учетом его регионального уровня; величина минимальной месячной оплаты труда; величина минимальной пенсии по возрасту; величина пенсии по инвалидности, либо по случаю потери кормильца; размер пособия на ребенка; размер стипендии; размер пособия по безработице; размер прожиточного минимума.

Социальные пособия представляются в основном не столько в целях компенсации ущерба от социальных рисков, сколько для улучшения материального положения населения посредством дополнительного квазидохода, внешне достаточно дешевого и к тому же не носящего инфляционного характера. Однако, по мнению специалистов, такой подход

¹ См.: Гонтмахер Е.Ш. Указ. соч. – С. 56.

ошибочен и недальновиден. Он снижает заинтересованность людей в зарабатывании средств к существованию посредством трудовой деятельности, отвлекает огромные финансовые, материальные и кадровые ресурсы страны и, в конечном счете, не позволяет добиться основной цели – возмещения населению ущерба от соответствующих рисков¹. В этой связи недалек от истины С.В.Калашников, утверждающий, что, по сути, социальные льготы в России – «это форма безадресного предоставления социальных благ и услуг по политическим (популистским) мотивам. В любом случае социальные льготы могут рассматриваться как суррогатный механизм социальной защиты»².

Доля граждан, которые имеют право на получение социальных гарантий, льгот и выплат, установленных в России законодательно, составляет около 70 процентов всего населения страны. При этом только менее 20 процентов средств попадает в малообеспеченные семьи³. Уже одно это порождает серьезные проблемы в области правового регулирования предоставления социальных пособий, связанные с децентрализацией социального обеспечения. Безусловно, что нормальной такую ситуацию назвать нельзя.

В научной литературе выделяются следующие основные особенности сложившейся системы предоставления социальных выплат и льгот в России:

чрезвычайно высокая степень «огосударственности» системы социальных выплат, законодательно не предусмотренное участие в ней институтов гражданского общества, предпринимателей, профсоюзов и, особенно, самого населения (как организационное, так и финансовое);

организация социальных выплат преимущественно на началах социального обеспечения, неразвитость системы социального страхования;

множественность видов и форм социальных выплат, а также категорий их получателей (бенефициариев);

преобладание уравнительного, безадресного порядка предоставления социальных пособий, основанного на категорийном подходе определения реципиентов;

отсутствие обоснованных, прозрачных, ясных принципов, критериев и стандартов предоставления социальных выплат и льгот, адекватных характеру защищаемых социальных рисков;

ведомственная разобщенность, параллелизм и дублирование выполнения сходных функций, а также перекрестное финансирование (субсидирование) социальных выплат из бюджетов различных уровней и типов;

незавершенность правового регулирования полномочий органов государственной власти различного уровня в области организации социальных выплат и льгот, несбалансированность возложенных на них полномочий с ресурсами, находящимися в их распоряжении;

¹ См.: Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы. – С. 425.

² Калашников С.В. Становление социального государства в России. – С. 150.

³ См.: Гонтмахер Е.Ш. Указ. соч. – С. 317; Обзор экономической политики в России за 1999 год. – М.: ТЕИС, 2000. – С. 99, 330.

отсутствие эффективного оперативного контроля за обоснованностью определения контингентов получателей социальной помощи, ее своевременным и в требуемом объеме предоставлением, а также за движением соответствующих социальных трансфертов;

недостаточность размеров социальных выплат для обеспечения доходов населения¹.

В Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу» от 31 мая 2000 г. отмечена настоятельная необходимость пересмотра объема и структуры обязательств государства, которые остаются неподъемными для федерального бюджета. Переход к адресной социальной поддержке подразумевает необходимость уточнения и сокращения большого комплекса социальных обязательств, установленных федеральным законодательством. При этом Президентом РФ особо подчеркнута, что «мы не отказываемся от наиболее важных социальных гарантий населению. Напротив, мы должны твердо гарантировать социальную поддержку наиболее нуждающимся гражданам»².

Реформаторская социальная политика противопоставляет глобальной бесплатности, за которой зачастую для многих скрывалась недоступность тех или иных социальных благ, ориентацию на доступность этих благ, реализуемую на основе не только частичной бесплатности, но и приемлемого уровня оплаты. Льготам-привилегиям противопоставляются льготы-вспомоществования для действительно нуждающихся в них. Стремлению декларировать охват льготными социальными услугами всего населения, включая людей, способных получать эти услуги за счет собственных доходов, противопоставляется концентрация внимания на удовлетворении нужд наиболее социально уязвимых слоев населения; «усредненности» социальной политики противопоставляется избирательный, адресный подход, гарантирующий целенаправленное использование социальных затрат; жесткому государственному лимитированию и распределению социальных благ противопоставляется создание возможностей зарабатывания и беспрепятственного получения этих благ (прежде всего, жилья) самими людьми, имеющими для этого предпосылки, при ограничении масштабов бесплатного или льготного предоставления благ с ориентацией такого предоставления только на социально слабые слои.

В целях практического осуществления реформы в рассматриваемой сфере постановлением Правительства РФ от 20 июля 2000 г. № 544³ образована Межведомственная комиссия по разработке программы реформирования системы социальных льгот.

Указанные положения составляют основу политики реформирования системы льгот, установленных законодательством для отдельных категорий граждан, включая государственных служащих, к которым относятся и

¹ См.: Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы. – С. 443.

² Российская газета, 2000, 3 июня.

³ Собрание законодательства РФ, 2000, № 30, ст. 3159.

военнослужащие. По разным оценкам, соотношение прямых и косвенных выплат и льгот для ряда категорий государственных служащих составляет сегодня 1:4 – 1:5 и даже больше в пользу косвенных¹. Для того чтобы осуществить перевод льгот в денежную форму, нужна, прежде всего, инвентаризация существующих льгот и косвенных выплат, которая позволит их упорядочить. Такое упорядочение должно выразиться в законодательном закреплении всех этих выплат и, что не менее важно, – в их официальном опубликовании. Пока же приходится констатировать, что сведения о предоставлении большинства косвенных выплат продолжают, вопреки закреплённому в п. 9 ст. 15 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы в Российской Федерации»² принципу гласности в осуществлении государственной службы, составлять служебную информацию. Какой-либо контроль со стороны общества за предоставлением льгот и косвенных выплат государственным служащим практически невозможен.

Следует отметить, что действующие в настоящее время льготы для военнослужащих занимают достаточно большое место в совокупном доходе их семей (см. рис. 5 и табл. 5).

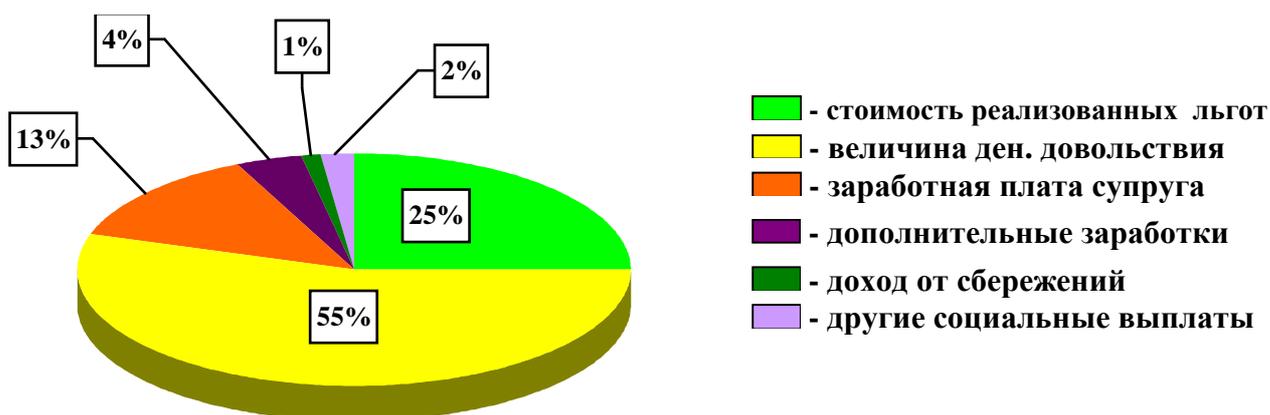


Рис. 5. Структура реального текущего совокупного дохода среднестатистической семьи военнослужащего, проходящего военную службу по контракту в 2002 году (в %)³

Таблица 5

Расчетные данные по стоимости льгот и компенсаций для среднестатистического военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, в 2000–2002 годах* (в руб. в расчете на месяц)⁴

Основные льготы для среднестатистического военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, предусмотренные Федеральным законом «О	Ежемесячная оценочная стоимость льгот и компенсаций		
	2002 г.	2001 г.	2000 г.

¹ См.: Буравлев Ю.М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в России // Государство и право. – 2003. – № 7. – С. 17; Государственная служба (Комплексный подход). Учебное пособие. 2-е изд. – М., 2000. – С. 315; Облонский А. Госслужба у порога давно назревших реформ // Юридический вестник. – 1998. – С. 5.

² Собрание законодательства РФ, 1995, № 31, ст. 2990; 1999, № 8, ст. 974; 2000, № 46, ст. 4537; 2003, № 22, ст. 2063

³ См.: Итоги мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих и членов их семей в Вооруженных Силах Российской Федерации 2002 года. – С. 20.

⁴ См.: Итоги мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих и членов их семей в Вооруженных Силах Российской Федерации 2002 года. – С. 10.

статусе военнослужащих»	Второе полугодие	Первое полугодие		
Денежная компенсация взамен продовольственного пайка	600	600	600	600
Стоимость льгот по оплате услуг ЖКХ и телефона	-	480	480	128
Денежная компенсация за санаторно-курортное лечение	120	120	100	80
Денежная компенсация за неиспользованное вещевое имущество	110	110	110	110
Стоимость льгот по проезду в общественном транспорте	500	500	100	80
Стоимость ежегодного проезда в отпуск и обратно семье	300	300	250	245
Стоимость льготы по освобожд. от уплаты подоходного налога	-	405	380	375
ИТОГО:	1630	2515	2020	1618

* Без учета стоимости льгот по медицинскому обслуживанию

Приведенные данные убедительно свидетельствуют, что простая отмена льгот без адекватной замены может привести и уже приводит к существенному снижению уровня доходов семей военнослужащих. В связи с этим при расчете суммы компенсаций взамен льгот военнослужащих следует учитывать, что их денежное выражение вполне соизмеримо с денежным довольствием.

Вопрос реформирования системы льгот, установленных для военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, является мощным фактором сохранения социальной напряженности в обществе и в Вооруженных Силах. Особенно ярко это проявилось в период подготовки к принятию Государственной Думой законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот». Отказ от принципа прямой компенсации затрат семей военнослужащих и военных пенсионеров на оплату жилья и коммунальных услуг, отсутствие ясности о величине предполагаемого повышения размеров денежного довольствия военнослужащих, военных пенсий и механизма защиты от инфляции породили у многих убеждение в том, что государство ликвидирует льготы без адекватной замены. Это вызвало массовые обращения граждан к высшим должностным лицам государства, парламентариям и в федеральные органы исполнительной власти. Более трети обращений по данному вопросу исходило от ветеранских общественных организаций, созданных в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Внесение в данный законопроект существенных изменений в ходе его подготовки к рассмотрению во втором чтении, а также широкая разъяснительная работа в средствах массовой информации во многом способствовали, с одной стороны, снижению накала общественного мнения по вопросу реформирования системы льгот, а с другой – позволили избежать обвального падения уровня социальной защищенности военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы.

Основные подходы к реформированию системы социальных льгот изложены в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р¹. Программа

¹ Собрание законодательства РФ, 2001, № 31, ст. 3295; 2002, № 23, ст. 2187.

провозглашает постепенный и взвешенный подход к пересмотру и отмене ряда льгот при введении адекватных компенсационных механизмов для малоимущих и наиболее уязвимых слоев населения. Льготы, установленные для различных категорий работающих граждан (в частности, для работников правоохранительных органов и военнослужащих), предусмотрено перевести в форму денежных выплат. Однако данная задача пока не решена. На это указано в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р. В данной Программе поставлена задача проведения анализа возможности и осуществления на основе этого анализа перевода неденежных форм обеспечения и льгот военнослужащих в денежную форму и их объединение в единую форму оплаты труда военнослужащих, а также приравненных к ним лиц.

При отказе от традиционно сложившегося уравнительного предоставления социальных льгот будут учитываться категории граждан, которые по своему физическому, возрастному состоянию лишены возможности самообеспечения. В этом случае социальные льготы будут трансформироваться в один из видов государственной социальной помощи. Государственная социальная помощь будет оказываться только малообеспеченным семьям, чей совокупный доход ниже величины прожиточного минимума и находящимся в тяжелой жизненной ситуации. В связи с этим требуют совершенствования процедуры обязательной проверки нуждаемости ее получателей, а также обязательности использования всех возможностей для самостоятельного преодоления тяжелой жизненной ситуации. Предусматривается постепенное введение контрактной системы, предусматривающей встречные обязательства клиента при получении помощи (трудоустройство, участие в общественных работах, в программах социально-психологической реабилитации и др.). Важную роль в решении данной задачи призван сыграть Федеральный закон «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной помощи».

Таким образом, вопрос модернизации политики льгот приобрел острую актуальность и стал в настоящее время центральным в реформировании системы социальной защиты населения. Отмечая безусловную необходимость серьезных преобразований в данной сфере, нельзя не прислушаться и к мнению ряда специалистов, которые оценивают указанные реформы как волюнтаристскую попытку власти уйти от государственных обязательств по выполнению социальных гарантий значительной части населения. По их мнению, реализация такого подхода вызовет социальную напряженность, но не приведет к ожидаемым экономическим и социальным позитивным результатам. В России льготы, начиная с 1917 года и по настоящее время, всегда были альтернативой денежных выплат, как бы прибавкой к зарплате, пенсии, социальным пособиям. Лишение льгот приведет к существенному ухудшению материального положения многих пенсионеров, инвалидов, семей с детьми и

других социально неблагополучных, уязвимых слоев населения¹. В этой связи учеными и аналитиками выделяются следующие проблемы в данной сфере: отсутствие соответствующей нормативной базы; сокрытие реальных доходов семьи и предоставление ложных сведений относительно размера и дохода домохозяйств; опасность снижения заинтересованности трудоспособного населения в получении оплачиваемой работы и трудового дохода; высокая стоимость сопутствующих административных расходов, расходов на внедрение механизмов адресной помощи (закупка техники, создание и сопровождение баз данных, обучение персонала и т.д.); возникновение политических издержек, связанных с сокращением базы поддержки электоратом действующего руководства страны; вероятность возникновения издержек, связанных с вытеснением из сферы социальной помощи негосударственных структур, благотворительных организаций и частных лиц; высокая вероятность неточности оценки доходов государственными службами вследствие случайностей, преднамеренной фальсификации (злоупотреблений, коррупции), потребность создания новых механизмов внутреннего учета и контроля².

Решить эту сложнейшую экономическую и этическую проблему можно только, рассматривая ее во взаимосвязи с другими проблемами: доходов и расходов населения и, прежде всего, в сфере доходов от трудовой деятельности; реформирования пенсионной системы; упорядочения медицинского и пенсионного страхования; соблюдения государством конституционных и иных нормативно-правовых гарантированных социальных обязательств; создания рынка социальных товаров и услуг, защиты населения от недобросовестных производителей товаров и услуг; воспитания культуры населения в аспекте рыночных взаимоотношений в социальной сфере.

Многими учеными и практиками справедливо высказывается опасение, что провозглашенный перевод в форму оплаты труда и денежного довольствия некоторых натуральных льгот и выплат, установленных для отдельных категорий граждан, без тщательной проработки механизмов их реализации может привести к ухудшению и без того сложного социального положения военнослужащих. К сожалению, на практике иногда получается так, что этот перевод зачастую как раз и создает дополнительные социальные проблемы для военнослужащих и их семей. Так, уже упоминавшимся нами Федеральным законом от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ отменены льготы по оплате жилья и коммунальных услуг. Во исполнение его принято постановление Правительства РФ от 21 января 2003 г. № 32³, определяющее особенности применения для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и отдельных категорий граждан, уволенных с военной службы, положения о предоставлении гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в случае

¹ См.: Храпылина Л.П. Концептуальные подходы к реформированию системы социальной защиты населения в России // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы». 13–14 марта 2001 г. – М.: РАГС, 2001.

² См.: Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы. – С. 426.

³ Собрание законодательства РФ, 2003, № 4, ст. 334.

превышения среднерегиональных размеров оплаты жилья и коммунальных услуг федерального стандарта допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Видимо, имелось в виду, что повышение в 2 раза с 1 июля 2002 г. размеров должностных окладов военнослужащим полностью компенсирует стоимость отменяемых льгот. С такой постановкой вопроса вряд ли можно согласиться, поскольку, как показывает практика, тарифы на оплату жилья, коммунальных услуг, электроэнергии, услуг связи растут гораздо большими темпами, нежели повышение размеров денежного довольствия военнослужащих.

Отмена с 1 июля 2002 г. льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, а также по уплате подоходного налога, не подкрепленная ясным механизмом их компенсации, явилась основанием для обращения ряда военных юристов в Конституционный Суд РФ на предмет проверки соответствия Конституции РФ Федерального закона от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ¹. Однако определением Конституционного Суда РФ от 5 июня 2003 г. в принятии к рассмотрению жалобы по данному вопросу было отказано². Суд констатировал, что сами по себе законодательные изменения, направленные на сокращение круга лиц, пользующихся льготами, в данном случае военнослужащих, с одновременным реформированием системы их материально-финансового обеспечения путем повышения размера денежного довольствия, соотносятся с целями социального правового государства (ст. 1 и 7 Конституции РФ). Отмена льгот не означает ограничение или умаление конституционных прав заявителя, поскольку ранее существовавший порядок регулирования обеспечивал лишь льготные условия реализации соответствующих конкретных прав.

На недопустимость принятия данного закона настаивал и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в докладе о своей деятельности за 2001 год: льготные ставки по оплате занимаемой военнослужащими жилой площади, указывает он, существовали более 65 лет, с момента принятия постановления ЦИК и СНК СССР от 17 апреля 1936 г. № 53/736³.

Следует отметить и то немаловажное обстоятельство, что в принимаемых в последнее время актах государственных органов власти, связанных с реформированием социальных льгот и компенсационных выплат, имеют место элементы дискриминации военнослужащих в сравнении с другими категориями граждан, имеющих льготы. Так, Федеральным законом от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ из ст. 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих» исключена правовая норма, предусматривавшая выплату военнослужащим, имеющим право на пенсию за выслугу лет, ежемесячной надбавки к денежному довольствию в размере до 50 процентов пенсии, которая могла быть им назначена. В то же время указанная ежемесячная надбавка сохранена для

¹ См.: Гаврюшенко П.И. Точку в спорах о правомерности отмены для военнослужащих социально значимых льгот должен поставить Конституционный Суд Российской Федерации // От призыва от запаса защиты себя сам. – 2002. – № 9-10. – С. 1-3 (Вкладка в журнал «Право в Вооруженных Силах. – 2002. – № 10).

² См.: Право в Вооруженных Силах. – 2003. – № 11. – С.14-16.

³ Российская газета, 2002, 22 июня.

военных прокуроров (ст. 49 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹).

Вряд ли такое положение можно считать справедливым. По нашему убеждению, механизм реформирования социальных льгот должен быть единым для всех категорий граждан, что в полной мере соответствовало бы курсу Правительства РФ на реформирование системы социальных льгот и было бы социально справедливым и оправданным.

Весьма показателен и такой факт. Уже упоминавшимся выше постановлением Правительства РФ от 20 июля 2000 г. № 544 утвержден персональный состав Межведомственной комиссии по разработке программы реформирования системы социальных льгот. Как ни парадоксально, в составе данной комиссии почему-то не оказалось представителя Минобороны России, в то время как все другие федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба, в ней представлены.

Анализ нормотворческой деятельности федеральных органов законодательной и исполнительной власти в 2000–2003 годах в сфере военно-социальной политики свидетельствует, что в указанный период отменено, изменено и приостановлено действие 19 положений законодательства о правах, льготах, гарантиях и компенсациях военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, в том числе: отменены 4 правовые нормы; изменены в сторону ухудшения социального положения 5 правовых норм; приостановлено действие 10 правовых норм (см. табл. 6).

Таблица 6

**Сведения
о принятых в 2000–2003 годах решениях, ухудшающих социальное положение военнослужащих, граждан,
уволенных с военной службы, и членов их семей**

№ пп	Содержание отмененных (измененных, приостановленных) льгот, гарантий и компенсаций	Нормативный акт, которым утверждено решение
Отмененные положения законодательства (4)		
1.	<p>Из п. 2 ст. 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих» исключена правовая норма, устанавливавшая зависимость размеров окладов денежного довольствия военнослужащих от минимального размера оплаты труда (согласно отмененной норме, оклады по первичным воинским должностям солдат и матросов, проходящих военную службу по контракту, не могли быть менее 5 минимальных размеров оплаты труда, а оклады по воинским званиям не могли быть менее половины окладов по воинским должностям).</p> <p>С 1 октября 2003 г. размер должностного оклада солдата-контрактника по 1 тарифному разряду составляет 1100 руб., а размер оклада по воинскому званию «рядовой» - 400 руб. С 1 октября 2003 г. минимальный размер оплаты труда составляет 600 руб. в месяц. Следовательно, размер должностного оклада солдата-контрактника, если бы не было принято данное решение, составлял бы сегодня 3000 руб., а оклад по воинскому званию – 1500 руб.</p>	Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ
2.	Из ст. 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих» исключена норма о выплате надбавки военнослужащим, имеющим право на пенсию за выслугу лет (т.н. «пенсионной надбавки»).	Федеральный закон от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 8, ст. 366; Собрание законодательства РФ, 1995, № 47, ст. 4472; 1999, № 7, ст. 878; 2000, № 2, ст. 140; 2001, № 53, ст. 5018; 2002, № 30, ст. 3029; № 40, ст. 3853; 2003, № 27, ч. I, ст. 2700.

3.	Из ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» исключен п.10, предусматривавший право военнослужащих на льготную оплату жилья и коммунальных услуг, а также установки и пользование телефоном (в результате этого расходы на оплату указанных услуг возросли в расчете на среднестатистического военнослужащего на 480 руб. в месяц).	Федеральный закон от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ
4.	Из п. 4 ст. 17 Федерального закона «О статусе военнослужащих» исключена норма, освобождавшая военнослужащих от уплаты подоходного налога (средний размер вычета указанного налога из денежного довольствия среднестатистического военнослужащего составляет 405 руб. в месяц).	Федеральный закон от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ
Измененные положения законодательства (5)		
1.	В п. 4 ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих» размеры компенсации на санаторно-курортное лечение, исчисляемые в суммах, кратных минимальному размеру оплаты труда (шесть минимальных размеров оплаты труда на самого военнослужащего и три – на каждого члена его семьи), заменены фиксированными суммами (600 и 300 руб. соответственно). С 1 октября 2003 г. минимальный размер оплаты труда составляет 600 руб. в месяц. Следовательно, размеры указанной компенсации, если бы не было принято данное решение, составляли бы 3600 и 1800 руб. соответственно.	Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ
2.	В п. 6 ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих» выплата, производимая при убытии в отпуск по болезни военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, исчисляемая в размере четырех минимальных размеров оплаты труда, заменена фиксированной суммой – 400 руб. Учитывая, что минимальный размер оплаты труда составляет в настоящее время 600 руб., размер указанной выплаты, если бы не было принято данное решение, составлял бы 2400 руб.	Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ
3	В п. 3 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» размер единовременного пособия при увольнении с военной службы, выплачиваемого военнослужащим, проходившим военную службу по призыву, установленный в сумме, равной одному минимальному размеру оплаты труда, а указанным лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – пяти минимальным размерам оплаты труда, заменен фиксированными суммами (100 и 500 руб. соответственно). Учитывая, что минимальный размер оплаты труда составляет в настоящее время 600 руб., размеры указанного пособия, если бы не было принято данное решение, составляли бы 600 и 3000 руб. соответственно.	Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ
4.	Размер компенсации, выплачиваемой военнослужащим за наем (поднаем) жилых помещений, уменьшен с 3, 4 и 5 минимальных размеров оплаты труда (в зависимости от категории населенного пункта, в котором проживает военнослужащий) до 300, 400 и 500 руб. в месяц соответственно. Учитывая, что минимальный размер оплаты труда составляет в настоящее время 600 руб., размеры указанной компенсации, если бы не было принято данное решение, составляли бы 1800, 2400 и 3000 руб. соответственно.	Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 999
5.	В п. 4 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» право семей военнослужащих, потерявших кормильца, на 50-процентную оплату жилья, коммунальных услуг, установки и пользования телефоном заменено правом получения ежемесячной 50-процентной денежной компенсации расходов на указанные цели. Порядок получения данной компенсации регулируется постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2002 г. № 922. Семьи погибших военнослужащих несут дополнительные моральные издержки, связанные с необходимостью получения справок, хождения по инстанциям, стоянием в очередях за указанными компенсациями и т.п.	Федеральный закон от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ
Приостановленные положения законодательства (10)		

1.	Приостановлено действие абзаца четвертого п. 1 ст. 14 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в части размера выплаты денежной компенсации взамен продовольственного пайка (ее размер установлен 20 руб. в сутки)	Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ
2.	Приостановлено действие абзаца второго п. 2 ст. 14 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в части размера выплаты денежной компенсации взамен невыданного вещевого имущества (установлен ее предельный размер – не более 3 тыс. руб. в год).	Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ
3.	Приостановлено действие абзаца второго п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в части выплаты денежной компенсации за поднаем жилых помещений гражданам, уволенным с военной службы.	Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ
4.	Приостановлено действие абзаца второго п. 2 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в части предоставления льготных кредитов членам семей военнослужащих, потерявших кормильца, на строительство, ремонт индивидуальных жилых домов и садовых домиков, а также на благоустройство садовых участков.	Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ
5.	Приостановлено действие п. 6, 15, 20 и 24 части первой ст. 14, п. 6 части первой ст. 15, п. 10 и 11 части первой ст. 17, п. 1 5 части первой ст. 18 и ст. 28 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в части реализации прав граждан, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы, на бесплатное обеспечение легковым автомобилем; на получение беспроцентной ссуды на (приобретение) жилья, кооперативное или индивидуальное жилищное строительство; получение беспроцентной ссуды на приобретение или строительство садовых домиков, благоустройство садовых участков; получение беспроцентной ссуды для организации подсобного или фермерского хозяйства; на обязательное бесплатное государственное страхование личности от риска радиационного ущерба в пределах 20 000 руб.).	Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ
6	Приостановлено действие подпункта "б" подпункта 1 п. 1 ст. 10 Федерального закона «О ветеранах» в части реализации права ветеранов на получение от кредитных организаций разовых льготных кредитов на приобретение (строительство) квартир, жилых домов, садовых домиков, благоустройство садовых участков, организацию подсобного или фермерского хозяйства.	Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ
7.	Приостановлено действие постановления Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 604 в части финансирования расходов на оказание безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) жилья и выплату денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений для временного проживания граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;	Постановление Правительства РФ от 14 октября 2003 г. № 625
8.	Приостановлено действие п.8 Положения о военной торговле, утвержденного постановлением Правительства РФ от 31 июля 1998 г. № 873, в части, касающейся выделения средств федерального бюджета на закупку и поставку товаров предприятиями единой системы военной торговли.	Постановление Правительства РФ от 14 октября 2003 г. № 625
9.	Приостановлено действие постановления Правительства РФ от 13 января 1999 г. № 51 «О порядке предоставления льготных кредитов на строительство индивидуальных жилых домов, строительство, ремонт садовых домиков и благоустройство садовых участков членам семей военнослужащих, потерявших кормильца».	Постановление Правительства РФ от 14 октября 2003 г. № 625
10.	Приостановлено действие постановления Правительства РФ от 25 февраля 2000 г. № 160 в части выплаты денежной компенсации взамен путевок в лечебно-оздоровительные учреждения участникам контртеррористических операций на Северном Кавказе и членам их семей.	Постановление Правительства РФ от 14 октября 2003 г. № 625

В тот же период принято 9 решений, направленных на улучшение материального положения военнослужащих и их семей (см. табл. 7).

**Информация
о принятых в 2000–2003 годах решениях, направленных на улучшение социального положения
военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей**

№ пп	Содержание принятых решений	Нормативный акт, которым утверждено решение
1.	Повышение с 1 декабря 2000 г. в 1,2 раза размеров денежного довольствия военнослужащих и соответствующий перерасчет пенсий, назначенных гражданам, уволенным с военной службы, и семьям военнослужащих, потерявшим кормильца.	Постановление Правительства РФ от 14 сентября 2000 г. № 680
2.	Увеличение с 1 января 2002 г. на 20 процентов (с 50 до 70 процентов от должностного оклада) размера ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы.	Федеральный закон от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ
3.	Установление с 1 января 2002 г. ежемесячной надбавки военнослужащим войскового звена за командование воинскими частями и подразделениями в размерах от 300 до 500 руб. в месяц.	Указ Президента РФ от 29 декабря 2001 г. № 1509
4.	Повышение с 1 июля 2002 г. в 2,2 раза размеров должностных окладов военнослужащих и соответствующий перерасчет пенсий, назначенных гражданам, уволенным с военной службы, и семьям военнослужащих, потерявшим кормильца.	Федеральный закон от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ
5.	Повышение с 1 июля 2002 г. размера ежемесячной процентной надбавки, выплачиваемой военнослужащим за выслугу лет, с 5–40 процентов до 10–70 процентов от окладов денежного содержания в зависимости от продолжительности военной службы.	Федеральный закон от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ
6.	Повышение с 1 января 2003 г. в 1,5 раза размеров окладов военнослужащих в соответствии с присвоенными воинскими званиями и соответствующий перерасчет пенсий, назначенных гражданам, уволенным с военной службы, и семьям военнослужащих, потерявшим кормильца.	Федеральный закон от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ
7.	Распространение с 1 января 2004 г. на военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, участвовавших в вооруженном конфликте на территории Чеченской Республики в 1994-1996 годах, а также выполнявших (выполняющих) задачи в контртеррористических операциях на территории Северо-Кавказского региона РФ после 1 августа 1999 г., дополнительных льгот, гарантий и компенсаций, установленных Федеральным законом «О ветеранах» для ветеранов боевых действий.	Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. № 158-ФЗ
8.	Повышение с 1 октября 2003 г. в 1,11 раза размеров денежного довольствия военнослужащих и соответствующий перерасчет пенсий, назначенных гражданам, уволенным с военной службы, и семьям военнослужащих, потерявшим кормильца.	Постановление Правительства РФ от 29 сентября 2003 г. № 605
9.	Пролонгация действия федеральной целевой программы «Государственные жилищные сертификаты» на период до 2010 года.	Постановление Правительства РФ от 20 ноября 2003 г. № 700

Однако указанные решения лишь частично компенсировали негативные последствия отмены, изменения и приостановки льгот, гарантий и компенсаций, а с учетом инфляции и повышения тарифов на жилищно-коммунальные и другие услуги материальное положение военнослужащих продолжает снижаться¹. В связи с этим представляется верным мнение о том, что «происходит латентное сокращение объема прав и льгот военнослужащих, имеющих существенное значение для их благосостояния, путем их отмены,

¹ Более подробно об указанной проблеме см.: Корякин В.М. Актуальные проблемы реформирования системы льгот, гарантий и компенсаций, предоставляемых военнослужащим и членам их семей // Право в Вооруженных Силах. – 2003. – № 8. – С. 11-19; Корякин В. Нет льгот – нет проблем их реализации // Независимое военное обозрение. – 2003. – № 37.

приостановления либо ограничения пределов их действия, усложнения процедуры их реализации»¹.

Подводя итог, можно сделать вывод, что модернизация политики льгот, предоставляемых военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей, требует концептуальной проработки, терпения и мудрости государственных и политических деятелей, привлечения к ее решению квалифицированных специалистов, владеющих проблемой. Главный принцип, который должен соблюдаться при решении данной проблемы – недопущение снижения уровня социальной защищенности указанных категорий граждан. Об этом прямо сказано в Конституции РФ (п. 2 ст. 55): в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Создаваемая новая система социальных пособий и льгот должна отвечать следующим принципам:

правовой обеспеченности и стабильности, достигаемой за счет разработки и принятия новых нормативных правовых актов, а также внесения необходимых изменений и дополнений в действующую нормативную базу предоставления социальных пособий и льгот;

финансовой обеспеченности (достаточности) и устойчивости для удовлетворения основных базовых потребностей населения в социальном обеспечении, возмещения утраченного заработка (дохода), достигаемого за счет обязательного участия всех членов общества в финансировании социального обеспечения (принцип солидарности), расширения перечня субъектов осуществления социальных пособий, изменения условий, принципов и источников их финансирования, обеспечения наиболее полного, целесообразного и прозрачного использования бюджетных средств, средств внебюджетных социальных фондов и иных источников финансирования как для нужд собственно населения, так и в интересах развития экономики страны, прибыльного инвестирования финансовых ресурсов;

управляемости, достигаемой за счет четкого разграничения функций, полномочий, ответственности и ресурсного обеспечения различных субъектов, создания соответствующей материальной, информационной и кадровой базы, а также участия всех социальных партнеров в управлении системой социальных пособий и льгот;

научной обоснованности, достигаемой за счет применения экспериментально отработанных нормативов и стандартов, социальных технологий, выработанных с учетом доказавшего свою эффективность отечественного и международного опыта².

¹ Землин А.И. Указ. соч. – С. 5.

² См.: Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы. – С. 443-444.

§ 4. Жилищная проблема военнослужащих: состояние и перспективы решения

Одной из наиболее острых и болезненных проблем военно-социальной политики Российской Федерации на протяжении последнего десятилетия является проблема реализации конституционного права военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, на жилище. «Отсутствие жилья у указанной категории граждан, а также ясных перспектив решения жилищной проблемы оказывает существенное дестабилизирующее воздействие на их морально-психологическое состояние, способность сосредоточиться на выполнении своих служебных обязанностей, отношении в семьях. Законодательно установив гарантии представления жилья указанным категориям граждан, государство не выполняет взятых на себя обязательств. Это существенно подрывает его авторитет, снижает престиж и привлекательность военной службы» – констатируется в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 21 июня 2003 г. № 4279-Ш ГД¹.

Указанный вывод наглядно подтверждается статистическими данными: согласно подпрограмме «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2003 г. № 700², входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище», общее количество семей военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, граждан, уволенных с военной службы (службы), а также приравненных к ним лиц составляет около 570 тысяч, в том числе 210 тысяч семей не имеют жилья для постоянного проживания и около 60 тысяч семей подлежат отселению из закрытых военных городков. В органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий состоит 120 тысяч семей граждан, уволенных с военной службы (службы), из которых 40 тысяч не имеют жилья для постоянного проживания. Среднее время нахождения военнослужащих Минобороны России в очереди на получение жилья в настоящее время составляет 7,7 лет³.

Согласно проведенным исследованиям и опросам обеспеченность военнослужащих жильем имеет некоторую тенденцию к увеличению. Если в 1999 году жилищный вопрос в основном был решен для 54,2 процента семей военнослужащих, то в 2000 году – для 58,1 процента, в 2001 году – для 59,3 процента, а в 2002 году – для 59,2 процента. По оценкам военных социологов, на одного члена среднестатистического домохозяйства военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, приходится в среднем 11,9 кв. м общей площади жилья на одного человека (в 2001 году – 10,9 кв. м в 2000 году – 11,1 кв. м, в 1999 году – 10,7 кв. м). При

¹ Собрание законодательства РФ, 2003, № 26, ст. 2642.

² Собрание законодательства РФ, 2003, № 48, ст. 4676.

³ См.: Итоги мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих и членов их семей в Вооруженных Силах Российской Федерации 2002 года. – С. 52.

этом 20,5 процента военнослужащих (в 2001 году – 37 процентов, в 2000 году – 30,6 процента, в 1999 году – 31,4 процента) на одного члена семьи имеют жилой площади ниже санитарной нормы (9 кв. м общей площади на человека), а 47,9 процента – ниже социальной нормы, т.е. менее 18 кв. м на человека (в 2001 году – 38,6 процента, в 2000 году – 36,5 процента, в 1999 году – 38,6 процента) и только 5,5 процента (в 2001 году – 5,1 процента, в 2000 году – 3,0 процента, в 1999 году – 1,5 процента) – свыше 18 кв. м. В настоящее время в обеспечении жильем и улучшении жилищных условий нуждаются 40 процентов от общего числа семей офицеров и прапорщиков¹.

Право на жилище означает возможность иметь жилище, пользоваться им на условиях, установленных законом². Наличие надлежащего жилья свидетельствует о достойном жизненном уровне человека, провозглашенном Всеобщей декларацией прав человека (ст. 25) и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ст. 11). Указанная правовая норма закреплена Конституцией РФ, которой предусмотрено, что каждый имеет право на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными нормами (ст. 40 Конституции РФ).

Право на жилище носит многоаспектный характер и может быть сведено к нескольким основным юридическим возможностям, вытекающим из содержания ст. 40 Конституции РФ: 1) возможность стабильного пользования занимаемым жилым помещением независимо от вида жилищного фонда; 2) возможность улучшения жилищных условий, получения другого жилого помещения разными способами: малоимущими лицами, иными, указанными в законе гражданами, нуждающимися в жилище – путем получения жилья бесплатно или за доступную плату из государственного, муниципального или иного жилищного фонда в соответствии с установленными законом нормами; другими лицами – путем строительства или приобретения жилых помещений за счет собственных денежных средств с привлечением денежных субсидий государства; 3) возможность использования жилого помещения не только для проживания гражданина и членов его семьи, но и путем передачи жилого помещения для проживания другим гражданам на основании договора (поднайма, коммерческого найма и др.)³.

Военнослужащие относятся к той категории граждан, которым государство гарантирует предоставление жилых помещений. Правовым основанием для этого является Федеральный закон «О статусе военнослужащих», которым установлено, что военнослужащим гарантируется предоставление жилья из государственного и других жилищных фондов, в том

¹ См.: Итоги мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих и членов их семей в Вооруженных Силах Российской Федерации 2002 года. – С. 51-52.

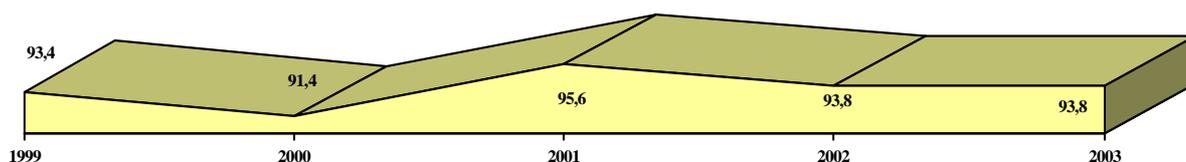
² См.: Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Жилищные права военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. 2-е издание, дополненное и переработанное. – М.: За права военнослужащих, 2000. – С. 20.

³ См.: Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Жилищные права военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. – С. 22.

числе и после увольнения с военной службы. Гарантии жилищных прав указанных лиц обусловлены особым статусом военнослужащего.

До 1997 года обеспечение жильем военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, осуществлялось в рамках реализации государственных программ строительства нового жилья за счет средств федерального бюджета в 1993–1995 годах и в 1996–1997 годах. В соответствии с этими программами за 5 лет жилье предоставлено 240 тыс. семей военнослужащих, что составило 37 процентов от заданий. Особенно неудовлетворительно велось обеспечение жильем граждан, уволенных с военной службы, для которых было построено только 48,7 тыс. квартир или 21 процент от заданий указанных программ. Следствием этого стал тот факт, что в последние годы число бесквартирных военнослужащих практически не снижается (см. рис. 6).

Рис. 6. Количество бесквартирных семей военнослужащих Минобороны России
(на 1 января соответствующего года, тыс. семей)



Основной причиной невыполнения программ обеспечения военнослужащих жильем явилось недостаточное бюджетное финансирование и неэффективное, а порой и нецелевое использование выделенных средств. Указанная тенденция продолжает сохраняться и в настоящее время. Так, если в 1999–2000 годах государство выделяло Министерству обороны финансовые средства в объемах, достаточных для получения 28–29 тыс. квартир ежегодно, то в 2003 году выделенных средств хватило лишь на 23 тыс. квартир. В федеральном бюджете на 2004 год запланировано средств на получение только 13,5 тыс. квартир. Между тем, по подсчетам специалистов, для того, чтобы не допустить роста числа военнослужащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий, Минобороны России необходимо ежегодно получать не менее 30–33,5 тыс. квартир¹.

Предпринимались попытки решения жилищной проблемы уволенных и увольняемых с военной службы граждан посредством предоставления безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья в собственность. Однако эта форма обеспечения жильем не получила развития, и темпы обеспечения жильем указанных категорий граждан постоянно снижались.

¹ См.: Николаев А. В 2004 году армии уготован голодный паек // Независимое военное обозрение. – 2003. – № 33.

Помимо недостаточного финансирования решение жилищной проблемы военнослужащих усугубляется и другими факторами. Сформированный в результате передачи жилья из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность жилищный сектор не позволяет в полной мере обеспечить эффективное использование жилого фонда в интересах военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы. Кроме того, по мнению председателя Счетной палаты РФ С.В.Степашина, передача местным органам власти жилья, возводимого за счет средств федерального бюджета по статье «Национальная оборона» приводит к нецелевым расходам бюджетных средств Минобороны России¹.

Другой проблемой является низкая обеспеченность служебным жильем. На балансе Минобороны России находится в настоящее время 769,0 тыс. квартир, из которых служебное жилье составляет лишь 15 процентов. Две трети жилищного фонда заселено лицами, утратившими связь с военным ведомством. При этом расходы на содержание этого фонда возросли за 4 года в 2 раза и составляют около 25 млрд. руб. в год².

Во исполнение решения совещания членов Совета Безопасности РФ от 11 мая 2001 г. в Минобороны России, других федеральных органах исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба, проведена работа по инвентаризации жилого фонда, занимаемого военнослужащими. Всего из 1185,5 тыс. квартир, занимаемых сегодня военнослужащими, 142,4 тыс. квартир находятся в закрытых военных городках, 526,3 тыс. квартир – в муниципальной собственности, 140,7 тыс. квартир расположены вне закрытых военных городков (в соответствии с Указом Президента РФ от 25 ноября 1996 г. № 1592³ осуществляется их передача в муниципальную собственность) и 376,1 тыс. квартир приватизированы⁴. Органы местного самоуправления, получив в управление жилищный фонд от Минобороны России, других федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба, как правило, игнорируют положение п. 5 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» о праве силовых ведомств на повторное заселение жилых помещений, освобождаемых за выездом военнослужащих. С учетом жилых помещений, переданных ранее в муниципальную собственность, значительная часть жилищного фонда (около 70 процентов) не может быть гарантированно использована для повторного заселения военнослужащими.

В соответствии с решением Совета Безопасности РФ от 11 августа 2000 г. выделение ассигнований на капитальное строительство по разделу «Национальная оборона» на период до 2010 года прогнозируется на уровне 2000 года при ежегодном финансировании в размере 11700,0 млн. руб. в ценах 2000 года. Динамика прогнозируемого числа нуждающихся в улучшении

¹ См.: Текущий архив ГУВР ВС РФ, 2003, Д-1в, т. 7.

² См. там же.

³ Собрание законодательства РФ, 1996, № 49, ст. 5533; 1997, № 33, ст. 3856; 1998, № 46, ст. 5651.

⁴ См.: Материалы заседания Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей от 29 мая 2002 г. (Текущий архив ГУВР ВС РФ, 2002, Д-1в, т. 5).

жилищных условий военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, при таких объемах финансирования показана в табл. 8.

Таблица 8

Количество нуждающихся в жилье военнослужащих Минобороны России (тыс. семей)¹

	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2010 г.
Нуждающиеся в улучшении жилищных условий: всего	122,2	120,5	129,6	109,2	97	25,5
в т.ч. бесквартирные	95,6	93,8	93,8	85,2	75,6	19,9
Нуждающиеся в служебном жилье	47,3	47,4	76,4	87,7	96,4	147,1
Всего нуждающихся в жилье	169,5	168,4	206	196,9	193,4	172,6
Подлежащие отселению из закрытых военных городков	78	78,4	74,9	73,4	68,7	40,9

Приведенные в ней данные позволяют сделать вывод, что объемы финансирования жилищного строительства, предусмотренные прогнозом лимитов государственных капитальных вложений для обеспечения жильем военнослужащих на период до 2010 года, не позволят существенно изменить положение с обеспечением жильем военнослужащих. При сохранении существующих темпов и механизмов обеспечения жильем общее количество военнослужащих, нуждающихся в получении жилья, практически не изменится.

Существующая практика подтвердила, что наиболее эффективной формой исполнения государством обязательств по обеспечению граждан жильем является сегодня предоставление бюджетных субсидий на приобретение жилья с использованием механизма государственных жилищных сертификатов. Наиболее последовательно этот подход реализован в федеральной целевой программе «Государственные жилищные сертификаты», утвержденной постановлениями Правительства РФ от 20 января 1998 г. № 71² и от 20 ноября 2003 г. № 700, предназначенной для обеспечения жильем военнослужащих, увольняемых с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы. Данная программа включена в качестве подпрограммы в федеральную целевую программу «Жилище»³. Целью федеральной целевой программы «Государственные жилищные сертификаты» является обеспечение постоянным жильем граждан, уволенных или увольняемых с военной службы, со службы из органов внутренних дел МВД России, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Минюста России, а также граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков, путем предоставления им безвозмездной субсидии за счет средств федерального бюджета.

¹ Данные таблицы за 2003–2010 годы рассчитаны исходя из подготовленного Минэкономразвития России прогноза лимитов государственных капитальных вложений для обеспечения жильем военнослужащих на период до 2010 года (см. текущий архив ГУВР ВС РФ, Д-1в, 2001, т. 3. л. 433).

² Собрание законодательства РФ, 1998, № 5, ст. 567, 615; 2000, № 16, ст. 1708; 2001, № 39, ст. 3770; 2002, № 12, ст. 1145.

³ Собрание законодательства РФ, 2001, № 39, ст. 3770; 2002, № 7, ст. 700; 2003, № 33, ст. 3269.

Такой способ предоставления безвозмездных субсидий для приобретения жилья на практике доказал свою более высокую эффективность по сравнению с бюджетным финансированием нового строительства. Указанный механизм позволяет обеспечить: а) свободу выбора для владельца сертификата варианта решения своей жилищной проблемы в сочетании с прозрачностью и простотой предоставления государственных жилищных субсидий, защищенностью их от нецелевого и неэффективного использования; б) сокращение сроков обеспечения жильем участников Программы путем предоставления им возможности приобретения жилого помещения на рынке жилья.

Фактическая реализация программы «Государственные жилищные сертификаты» (выдача жилищных сертификатов гражданам – участникам Программы) началась с мая 1998 года. Программой было предусмотрено обеспечение в 1998–2002 годах постоянным жильем 50 тыс. семей увольняемых с военной службы военнослужащих и 160 тыс. семей уволенных с военной службы граждан путем предоставления им субсидий на приобретение квартир, удостоверяемых государственными жилищными сертификатами. Однако за прошедшие пять лет Программа была выполнена меньше, чем на 50 процентов. Как указывается в упоминавшихся выше постановлениях Государственной Думы от 21 июня 2003 г. № 4279-III ГД и Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 700, основной причиной этого является недостаточный уровень ее финансирования. Другой серьезной причиной невыполнения указанной Программы является неоказание практической помощи указанным категориям граждан в приобретении ими жилья посредством государственных жилищных сертификатов. Ограничив свои полномочия только выпуском и раздачей ГЖС желающим, федеральные органы исполнительной власти переложили на них самое сложное – поиск путей и способов их реализации. Если принять во внимание, что размеры безвозмездных субсидий на приобретение жилья, выделяемых по ГЖС, повсеместно значительно меньше фактической стоимости предлагаемого на рынке жилья, а строительство так называемого социального жилья отсутствует, то задача приобретения жилья посредством ГЖС для значительного числа граждан оказывается вследствие этого практически неразрешимой.

Каковыми видятся **перспективы решения жилищной проблемы** военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, на ближайшие годы и на более отдаленную перспективу?

Первое: корректировка механизма реализации Программы «Государственные жилищные сертификаты».

Опыт работы по реализации Программы, многочисленные обращения в органы исполнительной власти общественных организаций, военнослужащих, военных пенсионеров и других граждан с критикой отдельных положений Программы показывают необходимость корректировки ее нормативно-правовой базы. Несовершенство данной Программы подтверждается и судебной практикой. Так, решением Верховного Суда РФ от 20 мая 2002 г. № ВКПИ 02-2, подтвержденным определением кассационной инстанции от 22

августа 2002 г. № КАС 02-48¹, признаны не соответствующими Федеральному закону «О статусе военнослужащих» нормы, содержащиеся в абз. 6 и 7 разд. 2 федеральной целевой программы «Государственные жилищные сертификаты» в части ограничения на участие в указанной программе военнослужащих, не имеющих жилых помещений для постоянного проживания на территории Российской Федерации и за ее пределами.

В целях повышения привлекательности предполагается внести *следующие изменения в механизм реализации указанной программы:*

обеспечить дальнейшее совершенствование методики определения средней стоимости 1 кв. метра общей площади жилья, используемой при расчете размера субсидии;

разработать механизмы, позволяющие владельцам сертификатов воспользоваться банковским кредитом, в том числе – ипотечным;

обеспечить возможность приобретения по сертификату строящегося жилья, а также использования средств субсидии для строительства индивидуального жилого дома;

усовершенствовать систему документооборота в части сокращения сроков прохождения документов от момента оформления сертификата до его реализации;

усовершенствовать систему учета жилья, высвобождаемого владельцами сертификатов.

Положительный опыт реализации Программы, механизмы которой впервые основаны на прямом финансировании не строительства жилья, а потребителей – граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на основе предоставления им адресных целевых субсидий в форме государственных жилищных сертификатов, показал, что найден путь решения жилищной проблемы малообеспеченных категорий граждан, перед которыми государство несет ответственность в реализации их конституционного права на жилище. Более того, объединение механизмов предоставления адресных целевых субсидий с механизмами долгосрочного кредитования может стать ключом к решению жилищной проблемы в стране в целом.

Учитывая это, во исполнение поручения, содержащегося в постановлении Правительства РФ от 21 июня 2002 г. № 450², Минобороны России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработана и постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2003 г. № 700 утверждена подпрограмма «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 годы в составе федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы. Подпрограммой предусматривается обеспечение в указанный период постоянным жильем 125 тыс. семей военнослужащих и приравненных к ним лиц, а также граждан, уволенных с военной службы, в том числе: состоящих на учете в субъектах Российской Федерации – 40 тыс. семей;

¹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2003. – № 6. – С. 1-3; № 12. – С. 24-25.

² Собрание законодательства РФ, 2002, № 26, ст. 2593; 2003, № 33, ст. 3269.

состоящих на учете в федеральных органах исполнительной власти – 85 тыс. семей. Объем финансирования подпрограммы составит 114,5 млрд. руб.

Второе: принятие мер административного характера.

Одним из элементов совершенствования системы обеспечения жильем военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, может стать формирование системы управления на федеральном уровне жилым фондом, занимаемым указанными категориями граждан. Как уже отмечалось выше, существующая практика передачи объектов жилого фонда «силовых» ведомств в муниципальную собственность приводит к тому, что органы местного самоуправления на правах собственника жилья в большинстве случаев заселяют его по своему усмотрению. В связи с этим четвертая часть переданного жилого фонда для повторного заселения военнослужащими утрачивается. В целях преодоления указанной ситуации Минобороны России предложено внести в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» следующие изменения и дополнения:

дополнить закон правовой нормой о том, что порядок и условия предоставления военнослужащим жилых помещений за счет государственного или муниципального жилого фонда, переданного в оперативное управление Министерству обороны РФ (иному федеральному органу исполнительной власти, в котором законодательством предусмотрена военная служба), определяются Правительством РФ;

конкретизировать право Минобороны России (иных федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба) на повторное заселение жилых помещений в государственном или муниципальном фонде, переданном указанным органам в оперативное управление, освобождаемом за выездом военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы;

уточнить состав членов семьи военнослужащего, на которых распространяется право на обеспечение жилыми помещениями за счет средств федерального бюджета.

Принятие решений по совершенствованию государственного управления жилищным фондом, занимаемым военнослужащими, и внесение соответствующих изменений в нормативно-правовую базу позволит обеспечить эффективное его использование, внедрить в силовых министерствах и ведомствах системы компьютерного учета государственного и муниципального жилого фонда и без привлечения дополнительных бюджетных средств на 10–15 процентов увеличить объем получаемого жилья для обеспечения военнослужащих.

Формирование системы управления жилищным фондом, занимаемым военнослужащими, возможно на базе существующих квартирно-эксплуатационных органов федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба, и практически не потребует привлечения дополнительных бюджетных средств. Другой важнейшей целью формирования данной системы должны стать подбор и

предоставление жилья на условиях найма (аренды) военнослужащим, нуждающимся в служебном жилье.

Третье: разработка и внедрение принципиально нового порядка обеспечения военнослужащих, проживающих в служебных жилых помещениях, жильем для постоянного проживания после увольнения с военной службы.

Решением совещания членов Совета Безопасности РФ от 11 мая 2001 г. Минобороны России совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти поручено внести в Правительство РФ проекты необходимых нормативных правовых актов по переходу к накопительной системе обеспечения жильем военнослужащих и приравненных к ним лиц. Учитывая новизну и сложность рассматриваемого вопроса, решением Правительства РФ сформирована рабочая группа из представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и независимых экспертов по подготовке согласованных проектов нормативных правовых актов по данному вопросу. По результатам проведенного анализа, предварительных расчетов и консультаций с экспертами рабочей группой подготовлены и представлены в Правительство РФ проекты документов по переходу к накопительной системе обеспечения жильем военнослужащих. Указанные проекты трижды – 29 мая 2002 г., 17 июля 2002 г. и 25 июля 2003 г. – выносились на рассмотрение Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а 8 августа 2002 г. и 23 декабря 2002 г. рассмотрены на заседаниях Правительства РФ. На указанных заседаниях одобрен проект концепции функционирования накопительной системы обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей¹. В соответствии с решениями указанных заседаний подготовка законопроекта «О накопительном фонде обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей» и его внесение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ запланировано на IV квартал 2003 года.

Основной целью перехода к накопительной системе обеспечения жильем военнослужащих является своевременное обеспечение военнослужащих жильем для постоянного проживания. Данная система должна позволить: сократить сроки получения военнослужащими жилья в собственность по избранному постоянному месту жительства при соблюдении ими условий контракта; предоставить военнослужащим возможность приобретать жилье в зависимости от «количества» и «качества» военной службы; обеспечить адресность получения выделяемых целевых бюджетных средств; обеспечить сохранность фонда служебных жилых помещений и повысить эффективность его использования. Для достижения указанных целей в рамках перехода к накопительной системе должны быть решены следующие задачи: обеспечение устойчивого бюджетного финансирования накопительных взносов; разработка

¹ См.: Материалы заседания Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, и граждан, уволенных с военной службы от 17 июля 2002 г. (текущий архив ГУВР ВС РФ, 2002, Д-1в, т. 7) и от 25 июля 2003 г. (текущий архив ГУВР ВС РФ, 2003, Д-1в, т. 7).

и внедрение эффективного механизма сбережения и прироста накоплений, позволяющего обеспечить обязательность выплат на приобретение жилья.

Решение этих задач основывается на следующих принципах:

а) действие накопительной системы распространяется на военнослужащих, заключивших первые контракты о прохождении военной службы после 1 января 2004 г., и которым на весь период службы в соответствии с законодательством предоставляются служебные жилые помещения;

б) жилищные накопительные выплаты имеют право получать участники накопительной системы при соблюдении следующих условий: увольнение с военной службы с выслугой 10 лет и более по состоянию здоровья, по организационно-штатным мероприятиям или по достижению предельного возраста пребывания на военной службе; достижение выслуги 20 лет и более;

в) расчетный срок накопления средств, достаточных для приобретения жилья по социальной норме, составляет 15–20 лет в зависимости от условий прохождения военной службы;

г) жилищные накопительные выплаты рассчитываются исходя из социальной нормы жилой площади, численного состава семьи и средней стоимости 1 кв. м жилья в Российской Федерации, определяемой Госстроем России на дату выплаты военнослужащему. При этом учитывается выслуга лет военнослужащего и право на дополнительную жилую площадь, а также показатели, характеризующие «качество» военной службы;

д) источником накопления являются средства федерального бюджета, ежегодно зачисляемые на целевые счета. При этом не исключается возможность увеличения накоплений за счет отчислений из внебюджетных источников, а также личных сбережений военнослужащих;

е) экономия бюджетных средств при решении рассматриваемой проблемы в сравнении с традиционными подходами обеспечивается: инвестированием накопленных средств на принципах прозрачности, сохранности и доходности; профессиональным управлением инвестиционным процессом; использованием инвестиционного дохода, полученного от обращения накопленных средств, на компенсацию возможной инфляции (защита накоплений) и на жилищные накопительные выплаты; финансовой сбалансированностью системы.

Основной расчетный период перечисления средств составляет 20 лет. За этот период должна быть накоплена сумма, равная стоимости жилья общей площадью 65 кв. м (определена из расчета среднего состава семьи военнослужащего – 3,6 чел. и социальной нормы площади жилья на одного человека – 18 кв. м). Предположительно, 75–80 процентов этой суммы будет накапливаться за счет регулярных индексированных перечислений из федерального бюджета, а 20–25 процентов – за счет инвестиционного дохода. В этом случае размер ежегодных перечислений должен соответствовать стоимости 2,6–2,7 кв. м общей площади жилья.

При реализации участвующими в накопительной системе военнослужащими права на жилище сохранит свое действие право на

дополнительную площадь, учитываемую при расчете накопительной выплаты в размере 15–25 кв. м общей площади (п. 8 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Однако часть льгот и гарантий, установленных Федеральным законом «О статусе военнослужащих», потеряет свою актуальность. К таким льготам и гарантиям относятся:

предоставление субсидии в виде безвозмездной финансовой помощи участникам накопительной системы, вступившим в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы или осуществляющим строительство (покупку) индивидуальных жилых домов (п. 7 ст. 15);

включение органами местного самоуправления в очередь для получения жилья участников накопительной системы по избранному месту жительства за три года до увольнения в запас по достижению предельного возраста пребывания на военной службе или в год увольнения с военной службы по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями (п. 13 ст. 15);

обеспечение жильем участников накопительной системы с выслугой 10 лет и более, уволенных с военной службы по достижению предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями (п. 14 ст. 15);

выплата органами местного самоуправления денежной компенсации за поднаем жилых помещений гражданам, уволенным с военной службы, до получения ими жилья для постоянного проживания (п. 14 ст. 15).

Утрата указанных льгот, гарантий и компенсаций будет компенсирована обеспечением военнослужащих жильем при увольнении с военной службы за счет накопленных на их счетах денежных средств.

Четвертое: решение жилищной проблемы военнослужащих в рамках решения жилищной проблемы в целом населения России.

Согласно данным статистики, в очередях на получение жилья в Российской Федерации сегодня стоят 5,5 млн. семей. Среди возможных путей решения данной проблемы активно изучается и апробируется система ипотечного кредитования, создание т.н. строительных сберегательных касс, другие варианты¹.

Пятое. Требуется пересмотра размеры денежной компенсации, выплачиваемой военнослужащим, не обеспеченным жильем, за поднаем жилых помещений. В настоящее время ее размер составляет 300, 400 и 500 руб. в месяц в зависимости от типа населенного пункта, в котором военнослужащий проживает. Удельный вес данной компенсации в денежном довольствии военнослужащего не высок: например, размер указанной компенсации в сравнении с среднемесячным денежным довольствием командира роты, капитана, проживающего на условиях поднайма в районном центре, составляет лишь 4,7 процента. Уместно при этом напомнить, что в конце XIX – начале XX века

¹ См.: Российская газета, 2002, 11 октября; Удманцев В. Ипотека для военных // Независимое военное обозрение. – 2002. – № 44.

выплачиваемые военнослужащим квартирные деньги в среднем составляли в их денежном содержании около 20 процентов¹.

Таким образом, жилищная проблема является одной из наиболее болезненных и сложных для реализации проблем современной военно-социальной политики. Можно без преувеличения сказать, что от решения данной проблемы в решающей степени зависит будущее военной организации российского государства.

Реализация изложенных выше мер позволит, согласно проведенным расчетам, в течение 3–5 лет приостановить рост числа бесквартирных военнослужащих, и граждан, уволенных с военной службы, а после 2010 года обеспечить устойчивое, планомерное снижение численности указанных граждан с тем, чтобы к 2020 году жилищная проблема была в основном решена.

¹ См.: Пчелинцева Л.М., Пчелинцев С.В. Правовое регулирование обеспечения жилыми помещениями военнослужащих в России в конце 19 – начале 20 вв.: история и современность // Государство и право. – 2003. – № 12. – С. 95

§ 5. Медицинское обеспечение военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей

В соответствии с ст. 41 Конституции РФ каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

Исходя из указанных конституционных положений, всестороннее медицинское обеспечение и охрану здоровья военнослужащих, ветеранов военной службы и членов их семей следует рассматривать в качестве важнейшего направления военно-социальной политики. Под субъективным правом на охрану здоровья понимается материально обусловленная, реально существующая, гарантированная государством, закрепленная Конституцией РФ и другими нормативными правовыми актами возможность лица обладать и пользоваться всеми предусмотренными в обществе благами в сфере охраны здоровья, а также возможность определять меру своего поведения при выборе объема, формы и вида реализации данного права и требовать от государства защиты в случае его нарушения¹. В юридической литературе в объем понятия права на охрану здоровья традиционно включаются такие правомочия, как право на благоприятную окружающую среду, право на санитарно-эпидемиологическое благополучие, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, право на медицинскую помощь².

А.А.Ивашин правоотношения, складывающиеся в сфере обеспечения здоровья военнослужащих, разделяет на две категории: во-первых, правоотношения, связанные с обеспечением безопасных для их здоровья условий жизнедеятельности, и, во-вторых, правоотношения, связанные с оказанием военнослужащим медицинской помощи³. Основным законодательным актом, определяющим порядок сохранения здоровья и оказания медицинской помощи военнослужащим, является Федеральный закон «О статусе военнослужащих», ст. 16 которого определены категории граждан, имеющих право на бесплатную медицинскую помощь в военно-лечебных учреждениях. Кроме того, перечень лиц, пользующихся правом на получение медицинской помощи в системе Минобороны России, содержится в законах Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граж-

¹ См.: Комарова Н.Н. Конституционное право граждан СССР на охрану здоровья. Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1989. – С. 113.

² См., например: Корнишин С.В. Правовые основы охраны труда гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 1999. – С. 18.

³ Ивашин А.А. Право военнослужащих на охрану здоровья (организационно-правовые вопросы). Дисс... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 2001.

дан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹, от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»², в Федеральном законе от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»³ и др. Общее число лиц, имеющих в соответствии с законодательством Российской Федерации право на бесплатную медицинскую помощь в военно-медицинских учреждениях, льготное обеспечение санаторно-курортным лечением и медикаментами, составляет более 6 млн. человек. При переходе Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов к межведомственной (сопряженной) системе тылового (медицинского) обеспечения это число может увеличиться до 7,6 млн. человек. Таким образом, несмотря на сокращение Вооруженных Сил РФ, число обслуживаемых военной медициной граждан возрастает. Увеличивается доля лиц пожилого и старческого возраста (до 45 процентов), страдающих тяжелой возрастной патологией и требующих длительного и дорогостоящего лечения. При этом численность военнослужащих продолжает снижаться, достигнув в 2003 году 20 процентов от общего числа обслуживаемых военной медициной граждан.

Для выполнения возложенных на нее задач медицинская служба Вооруженных Сил РФ располагает широкой сетью лечебно-профилактических учреждений, в состав которой входит 247 военных госпиталей на 65,3 тыс. штатных коек, 155 поликлинических структур на 70 тыс. посещений в смену, 44 санатория и дома отдыха на 17,4 тыс. мест, около 800 учреждений санитарного надзора, снабжения и пр. Военные госпитали расположены в 68 субъектах Российской Федерации, а с учетом дислокации поликлиник – 77 субъектов Российской Федерации имеют военно-лечебные учреждения. Кроме того, 13 военных госпиталей на 3455 коек расположены за пределами России.

В Минобороны России функционирует действенная система диспансеризации военнослужащих и ветеранов, составляющая основу лечебно-профилактических мероприятий. Ежегодно каждый военнослужащий проходит углубленное медицинское обследование, получает комплекс лечебно-оздоровительных мероприятий, не менее половины из них освидетельствуются военно-врачебными комиссиями. Военно-медицинские учреждения работают с высокой эффективностью и нагрузкой. Медицинская служба Вооруженных Сил РФ выполняет значительный объем работы по профилактике актуальных для войск (сил) заболеваний, а также травматизма, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия войск, оказанию нуждающимся всех видов медицинской помощи, включая реабилитацию.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 21, ст. 699; Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 32, ст. 1861; Собрание законодательства РФ, 1995, № 48, ст. 4561; 1996, № 51, ст. 5680; 1997, № 47, ст. 5341; 1999, № 16, ст. 1937; № 28, ст. 3460; 2000, № 33, ст. 3348; 2001, № 7, ст. 610; 2002, № 50, ст. 4929; 2003, № 43, ст. 4108

² Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, № 7, ст. 247; Собрание законодательства РФ, 2000, № 33, ст. 3348; 2001, № 29, ст. 2953.

³ Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (Собрание законодательства РФ, 1995, № 3, ст. 168; 1998, № 47, ст. 5703, 5704; 2000, № 2, ст. 161; № 19, ст. 2023; 2001, № 33, ч. I, ст. 3427; № 30, ст. 3033; 2002, № 48, ст. 4743; 2003, № 19, ст. 1750).

Вместе с тем, исходя из социальных нормативов и норм обеспеченности населения больничными койками и амбулаторно-поликлиническими учреждениями, определенных распоряжением Правительства РФ от 3 июля 1996 г. № 1063-р¹, Минобороны России недостает 7 тыс. госпитальных коек и амбулаторно-поликлинических учреждений на 80 тыс. посещений в смену². Имеющаяся сеть военно-медицинских учреждений в состоянии реально обеспечить в полном объеме только военнослужащих. Возможности по оказанию медицинской помощи пенсионерам Минобороны России и членам их семей ограничены (медицинская помощь может быть оказана лишь 40 процентам нуждающихся военных пенсионеров и 20–25 процентам от числа нуждающихся членов семей военнослужащих и военных пенсионеров). Коечная емкость санаторно-курортных учреждений Минобороны России позволяет обеспечивать ежегодно санаторно-курортным лечением и организованным отдыхом около 180 тыс. человек или до 7 процентов от потребности. Это, в частности, обусловлено тем, что Минобороны России вынуждено до 30 процентов путевок реализовывать сторонним организациям по договорным ценам, что позволяет получать дополнительно до 65 процентов планируемых ассигнований. Это обеспечивает нормальное функционирование санаторно-курортных учреждений, однако наносит ущерб льготным категориям граждан. В настоящее время военнослужащий имеет возможность пользоваться услугами военных здравниц не более 1 раза в 17 лет, а ветеран – 1 раз в 33 года³.

Материально-техническая база военно-медицинских учреждений крайне изношена и нуждается в совершенствовании. Необходимы строительство, реконструкция и оснащение современным медицинским оборудованием, техникой и имуществом 110 амбулаторно-поликлинических учреждений, 130 военных госпиталей. В целях ликвидации несоответствия между имеющейся коечной емкостью здравниц и потребностью в санаторно-курортном лечении военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей необходимо увеличение коечной емкости санаторно-курортных учреждений не менее чем на 15 тыс. коек.

Актуальным является вопрос о включении военно-медицинских учреждений в перечень учреждений, оказывающих высокотехнологичную (дорогостоящую) медицинскую помощь. Отсутствие нормативного решения данного вопроса приводит к сокращению объема данных видов медицинской помощи, оказываемой военно-медицинскими учреждениями, и негативно сказывается, в первую очередь, на лицах старшего и пожилого возраста, нуждающихся в длительном и дорогостоящем лечении и являющихся наименее социально защищенными категориями граждан. В дорогостоящих видах специализированной медицинской помощи (эндопротезирование, операции на

¹ Собрание законодательства РФ, 1996, № 29, ст. 3504; 2001, № 31, ст. 3304.

² См.: Текущий архив ГУВР ВС РФ, Д-1в, 2001, т. 4, л. 308.

³ См.: Материалы заседания Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей от 13 февраля 2002 г. (Текущий архив ГУВР ВС РФ, Д-1в, 2002, т. 2).

сердце и коронарных сосудах, онкогематологическая помощь и др.) ежегодно нуждается около 3 тыс. военнослужащих, ветеранов и членов их семей, а затраты на их выполнение составляют более 300 млн. руб.

Основная причина указанных выше недостатков состоит в сохранении дисбаланса между государственными обязательствами и реальными финансовыми средствами, выделяемыми на развитие и функционирование военной медицины. Этот дисбаланс оказывает негативное влияние на всю систему военного здравоохранения. Обеспеченность военной медицины денежными средствами из всех источников в последние годы составляет не более 20–30 процентов от потребности (см. табл. 9). Доля расходов на военную медицину в бюджете Минобороны России ежегодно не превышает 0,4 процента от общих расходов (для сравнения: на продовольственное обеспечение тратится ежегодно 14 процентов, вещевое и транспортное обеспечение – по 3 процента).

Таблица 9

Финансирование медицинской службы Минобороны России в 1996–2002 годах (млн. руб.)¹

	1996	1998	2000	2001	2002
Потребность	3226,8	4194,8	9871,4	12188,1	20790
Выделен лимит	1864,7	1527,8	2591,8	3173,3	3303
Профинансировано	1732,0	1355,5	2896,8	3106,4	
% от потребности	57,8	32,3	29,3	25,5	15,9

Для реального оказания медицинской помощи и лечения раненых и больных на современном уровне требуется значительный ассортимент лекарственных средств, который намного шире, чем позволяют возможности медицинской службы Вооруженных Сил РФ. Сравнительный анализ медицинского обеспечения граждан в гражданских медицинских учреждениях и учреждениях медицинской службы Минобороны России показывает, что затраты денежных средств на обеспечение пациентов военно-медицинских учреждений в 3 раза ниже, чем в среднем по стране. Налицо факт ущемления конституционного права указанных граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. Результатом подобного подхода к медицинскому обеспечению является то, что средний уровень расходов на лекарственное обеспечение пациентов Минобороны России в 5 раз ниже, чем расходы на лекарственное обеспечение на душу населения в целом по Российской Федерации. Из-за отсутствия денежных средств и роста цен на медицинскую продукцию (в 12,2 раза) Минобороны России вынуждено сократить ассортимент закупаемой медицинской техники и имущества до 310 наименований, при этом перечень жизненно важных лекарств, утвержденных Минздравом России, составляет 633 наименования².

Не менее важной проблемой является сокращение военной медицины в связи с реформированием Вооруженных Сил. Пропорциональное сокращение численности военной медицины при сокращении войск создает существенные

¹ См.: Материалы заседания Координационного совета по проблемам социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 9 апреля 2002 г. (Текущий архив ГУВР ВС РФ, Д-1в, 2002, т. 4).

² См.: Текущий архив ГУВР ВС РФ, Д-1в, 2001, т. 4, л. 308.

трудности для функционирования военно-медицинских учреждений. Ресурсное обеспечение военной медицины не соответствует современным нормативам здравоохранения. Количество врачей на 10 тыс. обслуживаемых пациентов в Минобороны России существенно ниже, чем в целом по стране. Так, в Минздраве России 10 тыс. населения обслуживают 42 врача и 96 лиц среднего медицинского персонала, а в Минобороны России соответственно 36 и 66. При этом нагрузка на врача в Минобороны России на 6 процентов выше, чем в гражданском здравоохранении (в Минобороны России – 95, в Минздраве России – 89)¹.

Дальнейшее оптимальное решение вопроса медицинского обеспечения военнослужащих, ветеранов Вооруженных Сил и членов их семей невозможно без проведения комплекса мероприятий, затрагивающих различные сферы деятельности не только Минобороны России, но и других государственных структур. Значительная часть проблем по совершенствованию медицинского обеспечения военнослужащих обсуждена на совещании членов Совета Безопасности РФ от 11 мая 2001 г., а также в ходе парламентских слушаний по вопросам тылового обеспечения силовых структур. Они нашли свое отражение в протоколе совещания членов Совета Безопасности РФ, которым, в частности, предусмотрено:

осуществление оптимизации ведомственных систем медицинского обеспечения за счет интеграции сил и средств военной медицины в интересах охраны здоровья и оказания своевременной медицинской помощи обслуживаемым категориям граждан. Практическая реализация указанной задачи найдет свое выражение в создании единой системы медицинского обеспечения (ЕСМО) военнослужащих всех федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба;

разработка ведомственных программ развития материально-технической базы военно-медицинских учреждений.

Мероприятия по переходу к **единой системе медицинского обеспечения** планируется реализовать в два этапа²:

первый этап (до 2003 года) – осуществлен переход к единому планированию и использованию денежных средств, выделяемых на содержание ведомственных медицинских и детских дошкольных учреждений, транспортное обеспечение проезда к месту отдыха и лечения военнослужащих и членов их семей по другим статьям федерального бюджета для Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов. Организовано медицинское обеспечение всех войск по территориальному принципу на Камчатке, Сахалине, Кольском полуострове, Калининградской области, Таджикистане, где в настоящее время уже действует единая система материального обеспечения (северный завоз, обеспечение со складов Минобороны России, лечение в военных госпиталях и др.);

¹ См.: Текущий архив ГУВР ВС РФ, Д-1в, 2001, т. 4, л. 308.

² См.: Текущий архив ГУВР ВС РФ, Д-1в, 2001, т. 3., л. 319-323.

второй этап (до 1 января 2006 г.). На этом этапе планируется: провести инвентаризацию инфраструктуры медицинской службы силовых министерств и ведомств; провести анализ возможностей всех медицинских учреждений; сформировать войсковую медицинскую службу, адекватную задачам, решаемым войсками; передать Главному военно-медицинскому управлению Министерства обороны РФ функции управления объединенной медицинской службой; создать территориальную систему медицинского обеспечения за счет сил и средств медицинских служб всех войск; осуществить накопление (освежение) войсковых, оперативных и стратегических запасов средств медицинской службы по единому плану; разработать и внедрить единые документы по управлению медицинской службой; ввести единую систему подготовки медицинских кадров.

Переход на единую систему медицинского обеспечения позволит предоставить равные возможности для получения медицинской помощи людям в погонах и их семьям, улучшить управление процессом медицинского обеспечения, обеспечить реальную экономию финансовых средств, в первую очередь, за счет упразднения лишних управленческих структур и ликвидации дублирующих учреждений; повысить социальную защищенность военнослужащих независимо от их ведомственной принадлежности; устранить необходимость взаиморасчетов за лечение военнослужащих различных министерств и ведомств.

Важную роль в решении задачи совершенствования медицинского обеспечения военнослужащих призвана сыграть целевая программа «Развитие материально-технической базы военно-медицинских учреждений на 2001–2010 годы», утвержденная Министром обороны РФ 4 октября 2001 г. Указанная программа разработана во исполнение решения совещания членов Совета Безопасности РФ от 11 мая 2001 г. Программа включает в себя комплекс мероприятий, направленных на приведение материально-технической базы военно-медицинских учреждений в соответствие с величиной и структурой обслуживаемых категорий пациентов, уровнем их заболеваемости, нормативной базой государства в области здравоохранения, особенностью деятельности военной медицины. Структурно эти мероприятия можно разделить на 2 блока: а) мероприятия, направленные на строительство новых и реконструкцию имеющихся военно-медицинских учреждений; б) их оснащение современным оборудованием, техникой и имуществом.

Общая стоимость Программы составляет около 39,3 млрд. руб., при этом более 80 процентов финансовых средств предусмотрено направить на замену изношенного парка медицинского оборудования. Конечным результатом реализации Программы станет совершенствование системы медицинского обеспечения и, как следствие, повышение социальной защищенности военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Решение задачи совершенствования медицинского обеспечения указанных категорий граждан невозможно без совершенствования соответствующей нормативно-правовой базы.

Основным законодательным актом в данной сфере являются Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан¹, принятые в 1993 году. Данный законодательный акт представляет собой декларацию права граждан на охрану здоровья. Однако, как ранее, так и в настоящее время правоотношения в области медицины охватываются в большинстве случаев ведомственными нормативными актами: приказами, инструкциями, методическими рекомендациями. В связи с этим мы поддерживаем предложения ряда ученых и практиков о необходимости ускорения принятия федерального закона «О здравоохранении в Российской Федерации»². Данный законопроект был рассмотрен и принят Государственной Думой в первом чтении еще в январе 1999 года. Его рассмотрение во втором чтении планировалось в период осенней сессии 2002 года, затем в соответствии с постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 15 января 2003 г. № 3527-III ГД перенесено на июнь 2003 года, однако и в указанный срок законопроект рассмотрен не был. В связи со спецификой и особенностями функционирования медицины в системе военной организации государства представляется целесообразным в указанном законе иметь специальный раздел, посвященный правовому регулированию деятельности военной медицины.

Учитывая, что принятие указанного законопроекта затягивается, Минобороны России совместно с федеральными органами исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба, разработан проект указа Президента РФ «Об утверждении Положения о военном здравоохранении». Проектом предусматривается определение статуса военной медицины, ее прав, обязанностей и задач, а также роли федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба, в охране здоровья военнослужащих. Проект указа в настоящее время находится на рассмотрении в заинтересованных федеральных органах исполнительной власти.

Результатом реализации рассмотренных выше мер должно стать создание оптимальной и сбалансированной системы оказания медицинской помощи военнослужащим и другим категориям граждан, обеспечивающей безусловную реализацию государственных гарантий на бесплатную медицинскую помощь и действующей по принципу «наибольшей затратной эффективности», т.е. позволяющей получать наилучшие клинические результаты на единицу затрат.

Реализация задач совершенствования системы оказания медицинской помощи военнослужащим будет осуществляться в общем русле

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, № 33, ст. 1318; Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ, 1993, № 52, ст. 5026; Собрание законодательства РФ, № 10, 1998, ст. 1143; 1999, № 51, ст. 6289; 2000, № 49, ст. 4740; 2003, № 2, ст. 167; № 27, ч. I, ст. 2700.

² См., например: Квернадзе Р.А. Некоторые аспекты становления и развития законодательства в области здравоохранения // Государство и право. – 2001. – № 8. – С. 99-104. Рядом ученых ставится даже вопрос о разработке и принятии медицинского кодекса (Герасименко Н.Ф. России нужен кодекс об охране здоровья // Материалы всероссийской научно-практической конференции «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы». 13–14 марта 2001 г. – М.: РАГС, 2001; Чичикалов А.В., Тихомиров А.В. Здоровье как защищаемое законом благо // Медицина и право. М., 1999; Шишков А. Будет ли в России Медицинский кодекс? // Российская юстиция. – 1997. – № 1).

государственной политики в области реформирования здравоохранения, основной целью которой является улучшение состояния здоровья населения на основе обеспечения доступности медицинской помощи путем создания правовых, экономических и организационных условий предоставления медицинских услуг, виды, качество и объемы которых соответствуют уровню заболеваемости и потребностям населения, современному уровню развития медицинской науки, а также ресурсам, которыми располагают государство и граждане.

§ 6. Проблемы социальной защиты участников и ветеранов боевых действий

Борьба с незаконными вооруженными формированиями на территории Чеченской Республики в 1994–1996 годах и продолжающиеся с августа 1999 года по сегодняшний день контртеррористические операции в Северо-Кавказском регионе РФ актуализировали проблему социальной защиты участников боевых действий и членов их семей. Важность данной проблемы обусловлена также значительным числом граждан Российской Федерации, в разное время принимавших участие в войнах и вооруженных конфликтах на территории различных государств мира. По подсчетам историков, советские (российские) военные специалисты (как правило, генералы и офицеры) за последние 50 лет командировались по линии 10-го Главного управления Генерального штаба Вооруженных Сил РФ и Главного управления международного военного сотрудничества Минобороны России в более чем 120 стран мира¹. Если к этому числу присовокупить значительное количество военнослужащих, прошедших т.н. «горячие точки» на территории республик бывшего СССР, а в новейшее время – через вооруженный конфликт на территории Северо-Кавказского региона РФ², то данная проблема предстает еще более рельефной и масштабной. Тенденция активного участия российских военнослужащих в вооруженных конфликтах продолжается и сегодня и, как представляется, сохранится на ближайшую и среднесрочную перспективу: достаточно сказать, что лишь в последнем десятилетии XX века зарегистрировано 93 военных конфликта с участием 70 стран мира³.

Таким образом, есть все основания утверждать, что обеспечение социальных гарантий участников боевых действий является одним из наиболее значимых и актуальных направлений современной военно-социальной политики. Сегодня в сфере военно-социальной политики в отношении указанных категорий граждан имеются ряд проблемных вопросов, основными из которых являются:

проблема критериев отнесения военнослужащих к категории участников и ветеранов боевых действий;

проблема законодательного закрепления статуса участников боевых действий, совершенствования нормативно-правовой базы их социальной защиты;

теоретические и организационные вопросы создания системы комплексной реабилитации участников и ветеранов боевых действий.

Рассмотрим указанные проблемы более подробно.

¹ См.: Яременко В., Усиков А. Послевоенные годы, полные войн // Независимое военное обозрение. – 1999. – № 17.

² Согласно данным, оглашенным на Всероссийской научно-практической конференции «Совершенствование системы медико-социальной реабилитации лиц, пострадавших при выполнении воинского долга (служебных обязанностей) в процессе изменения социальной сферы Российской Федерации», состоявшейся 18 мая 2002 г., к ветеранам боевых действий можно отнести не менее 750 тыс. человек (см. материалы конференции. – С. 11).

³ См.: Яременко В., Усиков А. Указ. соч.

Значимость проблемы критериев отнесения военнослужащих к категории участников и ветеранов боевых действий в контексте военно-социальной политики обусловлена тем, что именно официальное нормативное закрепление факта участия военнослужащего в боевых действиях является основанием для предоставления ему дополнительных льгот, гарантий и компенсаций, обусловленных выполнением им боевых задач, сопряженных с риском для жизни и здоровья.

Следует отметить, что данная проблема в отечественной юридической науке проработана весьма слабо. Пожалуй, едва ли не впервые по-настоящему остро этот вопрос был поставлен не юристами, а учеными-историками А.Усиковым и В.Яременко¹. Указанные авторы совершенно справедливо отмечают, что факт пребывания лишь в 16 из упомянутых в начале настоящего параграфа 120 государств в период ведения в них боевых действий дает отечественным воинам-интернационалистам законное право считать себя ветеранами боевых действий, а значит – пользоваться установленным законодательством дополнительными правами и льготами. Сюда относятся около 60 тыс. военнослужащих, которые в строго очерченные временные рамки находились в странах, где с помощью СССР велись боевые действия (см. приложение к Федеральному закону «О ветеранах»). В этом списке нет ни одного из нынешних суверенных государств, ранее входивших в состав СССР, где в конце 80-х – начале 90-х годов велись достаточно активные боевые действия с участием российских военнослужащих.

Наличие данной проблемы признано и на государственном уровне. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 26 апреля 2001 г. № 1477-III ГД принято обращение к Президенту РФ, в котором говорится: «После окончания второй мировой войны Советский Союз согласно взятым на себя обязательствам в рамках военной помощи принимал участие в 27 вооруженных конфликтах. 1425036 военнослужащих и гражданских специалистов оказались задействованными в боевых действиях, 26122 человека погибли². Война – это всегда война, как бы официально она ни именовалась: интернациональная помощь или контртеррористическая операция, потому что на войне гибнут и получают увечья, теряют боевых товарищей»³.

Следует отметить, что многие проблемы связаны с отсутствием определенности в трактовке понятий «участник боевых действий» и «боевые действия». Анализ показывает, что в законодательстве, регулирующем вопросы военно-социальной политики в отношении участников боевых действий, отсутствует единое толкование указанных терминов (см. табл. 10). Ранее для обозначения указанной категории граждан употреблялось понятие «воин-

¹ См. : Яременко В., Усиков А. Указ. соч.

² Следует обратить внимание на существенные различия между количественными данными, характеризующими участие советских и российских граждан в боевых действиях на территории других государств, содержащимися в упомянутом постановлении Государственной Думы, и данными, приводимыми историками В.Усиковым и А.Яременко. Но это только подтверждает тезис о недостаточной изученности данного вопроса.

³ Собрание законодательства РФ, 2001, № 20, ст. 1993.

интернационалист», которое носило не столько юридический, сколько идеологический смысл¹.

Таблица 10

Сравнительно-терминологический анализ законодательства по трактовке понятий, связанных с боевыми действиями и участием в них военнослужащих

Наименование законов	Употребляемая терминология	
	Боевые действия войск	Участники боевых действий
Закон РФ от 21 января 1993 г. № 4328-1 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, № 6, ст. 181; № 34, ст. 1395; Собрание законодательства РФ, 1997, № 47, ст. 5343; 2000, № 33, ст. 3348).	Вооруженный конфликт; чрезвычайное положение; вооруженный конфликт немеждународного характера в Чеченской Республике и на непосредственно прилегающих к ней территориях Северного Кавказа, отнесенных к зоне вооруженного конфликта.	Военнослужащий, выполняющий задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах; военнослужащий, выполнявший задачи в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера в Чеченской Республике и на непосредственно прилегающих к ней территориях Северного Кавказа, отнесенных к зоне вооруженного конфликта.
Закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».	Великая Отечественная война; защита Родины; пребывание на фронте; прохождение службы за границей в государствах, где велись боевые действия.	Участник Великой Отечественной войны.
Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».	Великая Отечественная война; боевые действия на территории СССР, Российской Федерации и территориях других государств; вооруженный конфликт; контртеррористические операции.	Ветеран Великой Отечественной войны; ветеран боевых действий на территории СССР, на территории Российской Федерации и территориях других государств (ветеран боевых действий).

¹ См.: Льготы ветеранам войны, воинам-интернационалистам и другим категориям граждан СССР. Сборник нормативных актов. – М.: Юридическая литература, 1991.

Федеральный закон от 16 мая 1995 г. № 75-ФЗ «О распространении действия Закона Российской Федерации «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» на военнослужащих, а также лиц рядового и начальствующего состава, курсантов и слушателей учебных заведений Министерства внутренних дел Российской Федерации, выполняющих и выполнявших задачи в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике» (Собрание законодательства РФ, 1995, № 21, ст. 1923).	Вооруженный конфликт в Чеченской Республике.	Военнослужащий, выполняющий и выполнявший задачи в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике.
Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».	Военное время; период мобилизации; чрезвычайное положение; вооруженный конфликт.	Военнослужащий, проходящий военную службу в военное время, в период мобилизации; ветеран, исполнявший обязанности военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах; ветеран боевых действий; ветеран Великой Отечественной войны.
Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» (Собрание законодательства РФ, 1998, № 31, ст. 3808; 2000, № 33, ст. 3348; 2002, № 47, ст. 4634; 2003, № 27, ч. I, ст. 2700)	Борьба с терроризмом; контртеррористическая операция.	Лицо, участвующее в борьбе с терроризмом.
Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 23, ст. 2277; 2003, № 27, ч. I, ст. 2697).	Чрезвычайное положение.	Лицо, участвовавшее в обеспечении режима чрезвычайного положения.
Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (Собрание законодательства РФ, 2002, № 5, ст. 375).	Военное положение; военные действия	Понятие не раскрыто.

Военно-энциклопедический словарь определяет **боевые действия** как 1) организованные действия частей, соединений, объединений всех видов Вооруженных Сил при выполнении поставленных задач; 2) форму оперативного применения оперативных объединений и соединений видов Вооруженных Сил в рамках операции (или между операциями) в составе объединения более крупного масштаба¹. Понятия «участник боевых действий» в указанном словаре не содержится вовсе.

Исходя из приведенного определения, под участниками боевых действий следует, по нашему мнению, понимать конкретных военнослужащих воинских частей, соединений и объединений, осуществляющих организованные, согласованные действия по выполнению боевых задач. Однако такое определение данного понятия является достаточно условным и страдает большой погрешностью. Во-первых, важен вопрос о продолжительности

¹ См.: Военный энциклопедический словарь. – С. 89.

участия военнослужащего в боевых действиях, а во-вторых – о степени и форме этого участия. Обратимся вновь к рассуждениям А.Усикова и В.Яременко, ставящим в упоминаемой выше статье вполне резонные вопросы на этот счет. Кто может считаться участником боевых действий? Тот, кто действительно ходил в атаку, отражал воздушные налеты, совершал разведывательно-поисковые рейды, непосредственно входил в боестолкновения с противником? Тот, кто хотя бы прибыл в страну или соответствующий регион для непосредственного участия в возможных боевых действиях? Тот, кто, формально не участвуя в боях, подвергался опасности, работая в тыловых и вспомогательных частях? Или же тот, кто хотя бы один день провел в стране или регионе, где велись (ведутся) боевые действия?

Федеральный закон «О ветеранах» построен как раз по последнему принципу. Сегодня равноправными ветеранами боевых действий, со всеми вытекающими из этого последствиями относительно права на дополнительные меры социальной защиты, считается и тот, кто месяцы и даже годы находился в Афганистане, и тот, кто хотя бы на пару дней прилетал в относительно спокойный Кабул. К сожалению, этот же принцип положен законодателем в основу Федерального закона от 27 ноября 2002 г. № 158-ФЗ «О внесении изменения и дополнений в Федеральный закон «О ветеранах»¹, которым определены меры социальной защиты лиц, участвовавших в боевых действиях на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней территориях в период с декабря 1994 года по декабрь 1996 года, а также в контртеррористических операциях на территории Северо-Кавказского региона РФ с августа 1999 года. Вряд ли такое положение можно считать справедливым.

Весьма полезным для поиска истины в рассматриваемой проблеме представляется проведение этимологического анализа понятий «участник» и «ветеран». Согласно «Словарю русского языка» С.И.Ожегова участник – это тот, кто участвует в чем-нибудь² (в нашем случае – в боевых действиях). Подчеркнем главное, принципиальное содержание данного определения: участник – это тот, кто *участвует* в чем-либо сегодня, сейчас, сию минуту, а не *участвовал* в чем-либо вчера или позже. Следовательно, того военнослужащего, который месяц, неделю, день назад вернулся из Чеченской Республики, в строгом смысле этого слова уже нельзя называть участником контртеррористической операции или боевых действий. Точно так же вполне правомерно выразить сомнение в легитимности широко используемого в Федеральном законе «О ветеранах», других нормативных правовых актах понятия «участник Великой Отечественной войны», поскольку данная война давно окончилась. Юридически правильным и терминологически более точным является употребление в отношении указанных лиц понятия «ветеран», которое словарь С.И.Ожегова определяет как 1) старый, опытный воин и 2) старый, заслуженный деятель, работник³. Следует отметить, что данную точку

¹ Собрание законодательства РФ, 2002, № 48, ст. 4743.

² См.: Ожегов С.И. Указ. соч. – С. 734.

³ См.: Ожегов С.И. Указ. соч. – С. 67.

зрения разделяют ряд специалистов в области военного права, в частности – В.В.Тараненко¹. В то же время мы полагаем ошибочным мнение авторов «Юридического справочника участников вооруженных конфликтов и членов их семей», которые предлагают рассматривать понятия участника и ветерана боевых действий как тождественные².

По нашему убеждению, ветераном боевых действий не может автоматически считаться каждый, кто в прошлом принимал участие в боевых действиях; данное звание должно присваиваться только на основаниях, установленных Федеральным законом «О ветеранах». Заметим при этом, что в п. 6 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» упоминается еще одна категория ветеранов: «ветераны, исполнявшие обязанности военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах». Но именно только упоминается, поскольку ни в данном законе, ни в других нормативных правовых актах об указанной категории ветеранов больше нигде не говорится. Можно предположить, что под данной категорией подразумеваются лица, подпадающие под действие Закона РФ «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах». Однако, в данном Законе РФ, во-первых, отсутствует сам термин «ветеран», а во-вторых, все дополнительные гарантии и компенсации, установленные им, рассчитаны только на период выполнения военнослужащими задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах.

К сожалению, еще больше усугубляет ситуацию Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. № 158-ФЗ, в соответствии с которым Перечень государств, городов, территорий и периодов ведения боевых действий с участием граждан Российской Федерации дополнен участием граждан в контртеррористических операциях на территории Северо-Кавказского региона РФ с августа 1999 года. Это приведет к тому, что с 1 января 2004 г. каждый, прибывший в указанный регион для участия в контртеррористических операциях, автоматически становится ветераном боевых действий. С достаточной долей вероятности можно спрогнозировать, что отсутствие в законе четко очерченных временных рамок проведения контртеррористических операций неизбежно приведет к путанице, необоснованному расширению круга лиц, претендующих на льготы и гарантии, к жалобам, уравниловке и, в конечном счете, отрицательно скажется на уровне социальной защищенности лиц, действительно нуждающихся в помощи со стороны государства. По мнению аналитиков, положение будет еще более усугублено проблемами финансирования. На реализацию нововведений потребуются значительные дополнительные расходы (около 1 млрд. 980 млн.

¹ См.: Тараненко В.В. Юридический справочник военнослужащих – участников вооруженного конфликта и контртеррористических операций на территории Чеченской Республики. – М.: За права военнослужащих, 2003. – С. 18, 46.

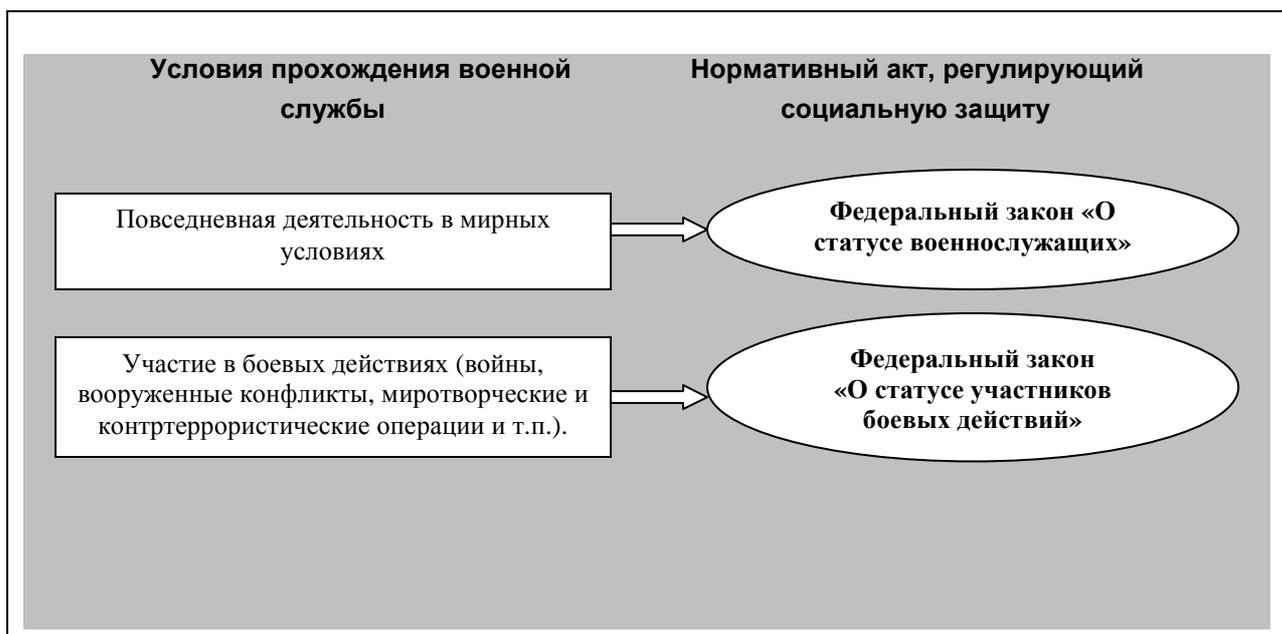
² См.: Юридический справочник участников вооруженных конфликтов и членов их семей. – М.: За права военнослужащих, 2001. – С. 13-14.

руб.), основная часть которых (1 млрд. 41,4 млн. руб.) ляжет на бюджеты субъектов Российской Федерации¹.

Таким образом, проблема определения критериев отнесения граждан к категории участников и ветеранов боевых действий может быть реализована только через корректировку и **совершенствование нормативно-правовой базы военно-социальной политики в отношении участников и ветеранов боевых действий**.

Следует обратить внимание на норму, содержащуюся в п. 2 ст. 3 Федерального закона «О ветеранах», согласно которой Правительству РФ предоставлено право определять порядок и условия отнесения к ветеранам боевых действий других лиц, не указанных в данном законе, а также определять объем их прав и льгот по истечении шести месяцев с начала участия граждан Российской Федерации в боевых действиях на территориях других государств и не позднее одного месяца со дня их окончания. Нам уже приходилось обращать внимание на то обстоятельство², что в полной мере предоставленное Правительству РФ право относить к ветеранам боевых действий других лиц, не указанных в законе, а также определять объем их прав и льгот, не может быть реализовано, так как, на наш взгляд, в указанной норме содержится существенное противоречие. Ветеранами боевых действий можно считать только тех граждан, которые участвовали в боевых действиях на территориях государств, строго ограниченный перечень которых, а также строго очерченные временные рамки участия российских граждан на их территории приведены в приложении к указанному закону. Учитывая, что внесение изменений в законодательство – исключительная прерогатива Федерального Собрания РФ, правомерен вывод, что Правительство РФ неправомочно своими решениями расширять круг лиц, относящихся к ветеранам боевых действий.

В идеале система правового регулирования социальной защиты военнослужащих и других граждан, принимающих (принимавших) участие в боевых действиях, представляется в виде трехзвенной системы (см. рис. 7).



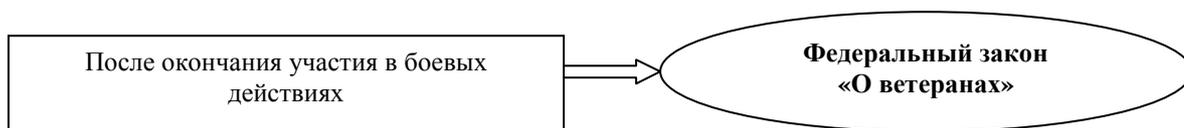


Рис. 7. Система правового регулирования социальной защиты военнослужащих, участвующих (участвовавших) в боевых действиях

Действие указанной системы видится следующим образом.

Первое. В мирных, повседневных условиях деятельности войск система социальной защиты строится на основе Федерального закона «О статусе военнослужащих», который апробирован почти десятилетней практикой, постоянно совершенствуется и достаточно эффективно обеспечивает социальную и правовую защиту военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Второе. В случае привлечения военнослужащих к выполнению задач в условиях военного или чрезвычайного положения, вооруженных конфликтов, к участию в миротворческих или контртеррористических операциях, вступает в силу специальное законодательство о дополнительных гарантиях и компенсациях указанным военнослужащим, предусматривающее льготное исчисление выслуги лет, повышенные оклады денежного довольствия, дополнительные денежные выплаты за участие в боевых действиях, специальные нормы продовольственного и вещевого обеспечения и т.д. Указанные гарантии и компенсации предоставляются дополнительно к тем, которые установлены для всех военнослужащих. Этим целям, по нашему мнению, должен служить закон «О статусе участников боевых действий», которые пока не принят. В настоящее время эту задачу частично решает Закон РФ «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющих задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах», однако в силу ряда причин, о чем нами уже указывалось¹, в полной мере обеспечить правовое регулирование военно-социальной политики в отношении участников боевых действий данный Закон РФ не может. Это обстоятельство определяет актуальность проблемы разработки и принятия закона «О статусе участников боевых действий».

Третье. После окончания участия военнослужащего в боевых действиях действие в отношении него закона «О статусе участников боевых действий» прекращается, и он вновь остается в сфере действия только Федерального закона «О статусе военнослужащих». Таким образом, статус участника боевых действий должен носить временный характер и распространяться на военнослужащих лишь в определенный, документально

¹ См.: Корякин В.М. Комментарий к Закону РФ «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» // Право в Вооруженных Силах. – 2000. – № 12; 2001. – № 1; Корякин В. Нужна защита закона. Статус участника боевых действий иллюзорен // Независимое военное обозрение. – 2001. – № 27.

подтверждаемый период. При наличии оснований, установленных законодательством, такой военнослужащий после окончания участия в боевых действиях может подпадать под действие Федерального закона «О ветеранах», т.е. он приобретает статус ветерана боевых действий, который является пожизненным¹.

Ныне действующая редакция закона «О ветеранах» позволяет осуществлять социальную защиту только: а) участников боевых действий на территории государств и регионов России, перечисленных в приложении к данному закону (ст. 3 и 16); б) граждан, ставших инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы (ст. 4 и 14); в) членов семей военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы (ст. 21). В связи с этим, чтобы предложенная трехзвенная система социальной защиты участников и ветеранов боевых действий работала в полном объеме, необходимо внесение в Федеральный закон «О ветеранах» ряда дополнений, связанных с определением оснований отнесения граждан к ветеранам боевых действий. По нашему глубокому убеждению, как уже отмечалось выше, сообразуясь с принципом социальной справедливости, нельзя каждого, кто побывал в зоне вооруженного конфликта, автоматически считать ветераном боевых действий. Безусловно, в период его нахождения в данной зоне, на него в полной мере должны распространяться дополнительные гарантии и компенсации, установленные законом «О статусе участников боевых действий». Но после окончания участия в боевых действиях при определении вопроса отнесения данного лица к числу ветеранов боевых действий обязательно должны учитываться продолжительность его участия в боевых действиях (нахождения в зоне вооруженного конфликта), степень и форма этого участия, а также его личные заслуги. В качестве вариантов можно было бы предложить следующие основания присвоения гражданам звания «Ветеран боевых действий»:

а) наличие суммарного времени участия в боевых действиях (нахождения в зоне вооруженных конфликтов, контртеррористических и миротворческих операций) 12 месяцев и более. При выполнении боевых задач в составе специальных, разведывательных, десантно-штурмовых и т.п. подразделений и групп, перечень которых определяется руководителями федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба, указанный срок составляет 6 месяцев;

б) награждение орденами или медалями за подвиги и отличия, связанные с непосредственным участием в боевых действиях, а также получение ранения, травмы, контузии непосредственно в ходе выполнения боевых задач – независимо от продолжительности участия в боевых действиях (нахождения в зоне вооруженных конфликтов).

Может быть также рассмотрен и вариант использования принципа т.н. «отсроченного» предоставления дополнительных прав и льгот ветеранам боевых действий, который используется в Федеральном законе «О ветеранах»

¹ См. Тараненко В.В. Указ. соч. – С.46-47.

при определении мер социальной защиты ветеранов военной службы. В этом случае звание «Ветеран боевых действий» присваивается всем участникам боевых действий, вне зависимости от продолжительности участия и личных заслуг, но меры социальной защиты, установленные ст. 16 данного закона, распространяются на указанных граждан при достижении ими возраста, дающего право на получение пенсии по старости.

Понятно, что предложенные меры требуют самой тщательной проработки, финансово-экономического обоснования, но бесспорно одно: проблема совершенствования законодательной базы социальной защиты участников и ветеранов боевых действий как никогда актуальна и требует своего разрешения.

Следует отметить, что рядом авторов высказывается сомнение в целесообразности выделять ветеранов в качестве особого объекта государственной социальной политики. Так, С.В.Калашников отмечает, что, объявляя ветеранов нуждающимися в получении социальных благ из государственного бюджета, законодатель руководствуется, как правило, не социально-экономическими, а политическими целями. Эта категория граждан, по мнению указанного автора, является рецидивом советского общества и не может быть объективно отнесена к объекту социальной поддержки¹.

В числе актуальных проблем военно-социальной политики в отношении участников и ветеранов боевых действий важное место занимают **теоретические и организационные вопросы создания системы их комплексной реабилитации**. Под реабилитацией участников боевых действий понимается комплекс государственных, социально-экономических, медицинских, профессиональных и других мероприятий, направленных на нормализацию нарушенных и компенсацию утраченных функций организма вследствие ранения, поражения, заболевания или пребывания в экстремальной ситуации, с целью восстановления бое- и трудоспособности².

Следует отметить, что в настоящее время в Российской Федерации пока не имеется единого нормативного правового акта по вопросу реабилитации участников боевых действий. Вместе с тем, основные понятия процесса реабилитации содержатся в Порядке осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористической акции, утвержденном постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2001 г. № 90³. Основные положения данного документа вполне применимы к организации реабилитации участников боевых действий. Согласно указанному документу социальная реабилитация пострадавших включает в себя правовую помощь указанным лицам, их психологическую, медицинскую и профессиональную реабилитацию, трудоустройство, обеспечение жильем.

Практика осуществления реабилитации военнослужащих в годы Великой Отечественной войны, в период боевых действий в Афганистане, а также в ходе вооруженного конфликта в Чеченской Республике показывает, что

¹ См.: Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. – С.129-130.

² См.: Большая медицинская энциклопедия. Т. 22. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – С. 3-35.

³ Собрание законодательства РФ, 2001, № 7, ст. 658.

значительная часть даже тех из них, которые не были ранены и не перенесли заболеваний, нуждаются в реабилитационных мероприятиях, направленных на профилактику последствий, связанных с их пребыванием в боевых условиях. На международной научно-практической конференции «Объединение международных усилий по реабилитации участников контртеррористических операций, лиц, пострадавших при исполнении обязанностей военной службы: проблемы и перспективы», состоявшейся 3–4 декабря 2001 г., отмечалось, что в настоящее время число лиц, участвовавших в боевых действиях, характеризующихся наличием посттравматического синдрома, составляет 202 тыс. человек. В психологической реабилитации из этого числа нуждается не менее 180 тыс. человек, из которых 30 тыс. составляют инвалиды¹.

В Вооруженных Силах действует апробированная временем и оцененная по достоинству многими специалистами отечественного и зарубежного здравоохранения система этапного лечения и реабилитации раненых и больных, доказывающая свою эффективность как в мирное время, так и, особенно, в период ведения боевых действий (см. табл. 11).

Таблица 11

Характеристика исходов боевых повреждений военнослужащих в войнах XX века (в %)²

Войны и вооруженные конфликты	Возвращено в строй	Уволено	Умерло
Великая Отечественная война, 1941–1945 гг. (СССР)	72,3	22,0	4,4
Афганистан, 1979–1989 гг. (СССР)	77,9	18,6	4,4
Корея, 1950–1953 гг. (США)	73,7	23,8	2,5
Вьетнам, 1964–1973 гг. (США)	81,4	16,1	2,5
Чеченская Республика, 1994–1996 гг.	87,1	11,4*	1,5
Чеченская Республика, 1999–2001 гг.	89,5	9,0*	1,5

* с учетом военнослужащих, уволенных в отпуск по болезни

Реабилитация участников боевых действий проводится по двум направлениям: первое – медицинская реабилитация раненых и больных с одновременным проведением психологической реабилитации; второе – медико-психологическая реабилитация участников боевых действий. Для проведения мероприятий медицинской реабилитации военнослужащих в Вооруженных Силах РФ создана стройная система, включающая три этапа: амбулаторно-поликлинический, госпитальный и санаторно-курортный этапы.

Амбулаторно-поликлинический этап включает центральные поликлиники Министерства обороны РФ, видов Вооруженных Сил РФ, гарнизонные поликлиники военных округов и флотов, медицинские пункты воинских частей.

Госпитальный этап включает 6-й Центральный военный клинический госпиталь (специализированное реабилитационное лечебное учреждение), а также нештатные центры специальной госпитальной реабилитации окружных (флотских) военных госпиталей, нештатные реабилитационные центры многопрофильных военных госпиталей.

¹ См.: Объединение международных усилий по реабилитации участников контртеррористических операций, лиц, пострадавших при исполнении обязанностей военной службы: проблемы и перспективы. Материалы научно-практической конференции, 4 декабря 2001 г. – М., 2002. – С. 10, 150.

² См.: Текущий архив ГУВР ВС РФ, Д-1в, 2002, т. 3, л. 135.

Санаторно-курортный этап включает штатные отделения восстановительного лечения ЦВКС «Архангельское» (50 коек) и Звенигородского военного санатория (60 коек), отделения реабилитации и восстановительного лечения 25-го ЦКВГ и 7-го ЦВКАГ, окружных центров санаторной реабилитации военнослужащих с последствиями ранений и травм, созданных на базе военных санаториев общего профиля. Кроме того, Ессентукский ЦВС определен головным в проведении специализированной санаторной реабилитации военнослужащих с последствиями ранений и травм органов брюшной полости, Кисловодский ЦВС – с последствиями ранений и травм органов грудной клетки, трахеи и верхних дыхательных путей, Пятигорский ЦВС – с последствиями ранений и травм конечностей.

С 1995 года в рамках реализации постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 июля 1995 г. № 1068-ГД «О создании системы медико-психологической реабилитации военнослужащих, проходивших военную службу по призыву в Чеченской Республике, и членов их семей»¹ в Вооруженных Силах РФ начато создание системы медико-психологической реабилитации военнослужащих–участников боевых действий. Данная система формируется поэтапно и включает в себя проведение необходимых мероприятий как в ходе боевых действий, так и после выхода военнослужащих из районов боевых действий.

Медико-психологическая реабилитация в ходе боевых действий включает: а) оценку боеспособности и рациональное комплектование частей и подразделений (психологическое изучение и обследование личного состава в добоевой период, выявление лиц с функциональными и патологическими расстройствами, распределение военнослужащих по подразделениям и военным специальностям); б) психофизиологическое обеспечение боевой деятельности частей и подразделений (психофизическая коррекция и реабилитация военнослужащих непосредственно в районе боевых действий, оценка отдаленных последствий боевого стресса).

Для проведения мероприятий медико-психологической реабилитации в структуре военно-медицинской службы созданы: в видовых, окружных и флотских военных госпиталях – кабинеты медико-психологической коррекции; в соединениях постоянной готовности и окружных учебных центрах – группы психического здоровья. Для работы непосредственно в районе боевых действий формируются и направляются специализированные медико-психологические группы, укомплектованные психологами, психофизиологами и психиатрами. Работа указанных групп позволила на 65 процентов снизить количество военнослужащих с признаками дезадаптации, а также склонных к нервно-психическому срыву². Кроме того, для проведения медико-психологической коррекции военнослужащих в ходе проведения контртеррористической операции разработан мобильный комплекс экспресс-оценки уровня боеспособности личного состава и психофизиологической разгрузки, который в

¹ Собрание законодательства РФ, 1995, № 32, ст. 3246.

² См.: Текущий архив ГУВР ВС РФ, 2001, Д-1в, т. 4, л. 387.

настоящее время проходит опытную эксплуатацию в Объединенной группировке войск (сил) по проведению контртеррористической операции на территории Северо-Кавказского региона РФ.

Необходимо отметить, что если вопросы медицинской реабилитации раненых и больных в нормативных правовых актах отражены достаточно полно, то проведение медико-психологической реабилитации военнослужащих после вывода из района боевых действий пока ничем не регламентировано. Вследствие этого создание структур для ее проведения, а также реализация ее мероприятий (бесплатный проезд к месту отдыха, бесплатное санаторно-курортное лечение и организованный отдых и др.) невозможно, так как требуют дополнительных бюджетных ассигнований.

Специалистам Главного военно-медицинского управления Минобороны России система медико-психологической реабилитации военнослужащих – участников боевых действий видится в следующем виде¹.

Подразделение (часть) выводится из района боевых действий в Центр реабилитации и отдыха, расположенный в непосредственной близости от данного района и представляющий собой казарменные помещения улучшенной планировки с соответствующей инфраструктурой (комнаты на 10–12 человек, тренажерный и спортивный залы, спортивные площадки, медицинские кабинеты и др.). В Центре в течение 10–14 дней военнослужащие отдыхают и проходят медико-психологическое и медицинское обследование с участием психологов, психофизиологов, психиатров и других медицинских специалистов. По результатам обследования и в соответствии с медицинскими показаниями военнослужащие распределяются на три группы: 1) нуждающиеся в лечении направляются в военные госпитали и поликлиники; 2) нуждающиеся в медико-психологической реабилитации и организованном отдыхе направляются в центры медико-психологической реабилитации, санатории, дома отдыха, профилактории и на туристические базы; 3) не нуждающиеся ни в одном из перечисленных мероприятий направляются в отпуск или отдыхают при воинской части.

Все перечисленные мероприятия и проезд к месту их проведения и обратно должны осуществляться бесплатно и не влиять на продолжительность основного отпуска военнослужащего, на право бесплатного проезда к месту его проведения и обратно, а также на возможность прохождения в отпуске санаторно-курортного лечения.

Проведение мероприятий медико-психологической реабилитации военнослужащих следует рассматривать как элемент восстановления боевой

¹ См.: Гуляев В.А., Щегольков А.М., Русанов С.Н. Современная система медико-психологической реабилитации военнослужащих, принимавших участие в боевых действиях и контртеррористических операциях // Комплексный подход к решению социально-экономических проблем в местах компактного проживания военнослужащих и членов их семей. Материалы IV Международной научно-практической конференции. 5–6 июня 2001 г., г. Кстово Нижегородской области. – М., 2001. – С. 235-239; Гуляев В.А. Реабилитация военнослужащих в системе Минобороны России // Совершенствование системы медико-социальной реабилитации лиц, пострадавших при выполнении воинского долга (служебных обязанностей) в процессе изменения социальной сферы Российской Федерации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 18 мая 2002 г. – М., 2002. – С. 31-35.

готовности по аналогии с мероприятиями, которые проводятся со спецконтингентом (подводниками, летным составом авиации и др.) и которые должны финансироваться по соответствующим статьям сметы Минобороны России.

Следует отметить, что право военнослужащих на проведение медицинской реабилитации и профилактический отдых закреплено Положением о порядке прохождения военной службы. Согласно п. 10 ст. 31 указанного документа для отдельных категорий военнослужащих из числа плавающего, летного состава и некоторых других специалистов после выполнения ими неблагоприятно отражающихся на здоровье задач (работ, упражнений) проводится медицинская реабилитация, организуется профилактический отдых в санаториях, домах отдыха и на базах отдыха Минобороны России, иного федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба. Необходимость в таких оздоровительных мероприятиях определяется на основании рекомендаций военно-медицинских служб, данных ими по результатам исследований.

Чтобы указанная система работала, необходима соответствующая нормативно-правовая база, предусматривающая целевое финансирование реабилитационных мероприятий за счет средств федерального бюджета. Для решения этой проблемы можно было бы рассмотреть три варианта:

а) внести соответствующие дополнения в Закон РФ «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющих задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах»;

б) разработать законопроект «Об основах государственной системы комплексной реабилитации военнослужащих – участников боевых действий и других чрезвычайных ситуаций»¹;

в) в разрабатываемом законе «О статусе участников боевых действий и вооруженных конфликтов» иметь специальный раздел, предусматривающий порядок комплексной реабилитации участников боевых действий.

Наиболее предпочтительным представляется третий вариант.

Без системного подхода нельзя проводить реабилитацию участников боевых действий. Созданная в 1946 году сеть специализированных лечебных учреждений, состоящая из республиканских, краевых и областных госпиталей для инвалидов Великой Отечественной войны, в настоящее время работает в режиме обычных больниц. По-видимому, было бы целесообразным на базе этих госпиталей создать систему реабилитации участников войн и вооруженных конфликтов, которая включала бы научные, методические и лечебно-

¹ Такой законопроект Минобороны России был разработан еще в 1997 году, однако, в силу существенных недостатков, Правительством РФ вынесено по нему отрицательное заключение (см.: Текущий архив ГУВР ВС РФ, 2001, Д-1в, т. 1, л. 161-162). Межведомственной программой «Реабилитация военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и сотрудников правоохранительных органов, пострадавших при выполнении задач в условиях боевых действий и при проведении контртеррористических операций», утвержденной Министром обороны РФ 30 июля 2003 г., разработка и внесение в Государственную Думу указанного законопроекта предусмотрены в 2004 году.

профилактические учреждения: 1) межгосударственный научно-исследовательский институт реабилитации участников войн и вооруженных конфликтов; 2) областные (краевые, республиканские) госпитали по реабилитации участников и ветеранов боевых действий; 3) специализированные НИИ и лечебно-профилактические учреждения (военные госпитали, больницы, стационары, поликлиники и т.п., занимающиеся медико-социальной реабилитацией участников войн)¹.

В числе других мер, связанных с совершенствованием системы реабилитации участников боевых действий, весьма продуктивным и заслуживающим внимания является предложение ряда ученых о создании медико-социальной автоматизированной информационной системы с автоматизированным банком персонифицированной медицинской информации о раненых и больных². Указанная система необходима для непрерывного информационного сопровождения медицинского обслуживания и социального обеспечения участников и ветеранов боевых действий. Система активного динамического контроля состояния здоровья, обуславливая и координируя проведение научных исследований, медицинских и социальных мероприятий на базе автоматизированного банка персонифицированной медицинской информации, станет основой качественно нового подхода к решению медико-социальной реабилитации участников войн и вооруженных конфликтов.

При разработке организационных основ системы реабилитации участников боевых действий следует учитывать опыт других стран, имеющийся в данной сфере. Опыт комплексного решения указанных проблем существует, например, в США, где в целях реабилитации бывших военнослужащих – участников боевых действий в зоне Персидского залива, разработано более 30 программ социальной, медицинской, трудовой и других видов реабилитации и поддержки. Координацию деятельности по их реализации осуществляет специальный комитет, в который входят представители министерств здравоохранения, по делам ветеранов, обороны и др.

Большой интерес и практическую значимость для повышения эффективности военно-социальной политики в отношении ветеранов и участников боевых действий имеют проекты документов, рассмотренных на международной научно-практической конференции «Объединение международных усилий по реабилитации участников контртеррористических операций, лиц, пострадавших при исполнении обязанностей военной службы: проблемы и перспективы», состоявшейся 3–4 декабря 2001 г.:

проект федеральной целевой программы «Социальная защита и реабилитация лиц, пострадавших в ходе контртеррористических операций, при исполнении воинского (служебного) долга на 2003–2008 годы»;

проект концепции «Совершенствование системы медико-социальной реабилитации военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов,

¹ См.: Захаров Ю.М., Захаров В.И. Информационное обеспечение медико-социальной реабилитации участников войн. – С.-Пб., 1999. – С. 84.

² См. там же. – С. 14-15.

пострадавших вследствие ранения, контузии и увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей)»¹.

Указанные документы под системой медико-социальной реабилитации военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, пострадавших вследствие ранения, контузии и увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы, предлагают понимать комплекс взаимосвязанных по срокам, месту и использованию ресурсов мероприятий, осуществляемых государственными органами, общественными организациями и иными субъектами научной, педагогической и предпринимательской деятельности под управлением специально уполномоченного органа в целях создания в Российской Федерации современной комплексной системы реабилитации данной категории лиц на основе максимального использования и развития имеющегося потенциала в данной сфере.

Важным этапом на пути создания единой системы комплексной реабилитации участников боевых действий является Межведомственная программа «Реабилитация военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и сотрудников правоохранительных органов, пострадавших при выполнении задач в условиях боевых действий и при проведении контртеррористических операций», утвержденная Министром обороны РФ 30 июля 2003 г. Целью данной программы является комплексное решение на государственном уровне проблем реабилитации указанных категорий граждан, усиление их социальной защищенности и улучшение качества жизни. В ходе ее реализации предусматривается решение следующих задач: создание единой системы реабилитации, четкая координация деятельности всех государственных органов и общественных объединений в данной сфере; создание единой информационно-аналитической системы мониторинга лиц, пострадавших при выполнении задач в условиях боевых действий и при проведении контртеррористических операций; создание системы подготовки и повышения квалификации специалистов по медицинской, психологической и социальной реабилитации указанных лиц.

Реализация программы будет осуществляться в 2 этапа:

1 этап (до 2005 года) – разработка нормативно-правовой основы деятельности в области реабилитации, разработка проекта федеральной целевой программы «Социальная защита и реабилитация участников боевых действий, лиц, пострадавших в ходе контртеррористических операций при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), на 2005–2015 годы»;

2 этап (2005–2015 годы) – формирование государственной системы реабилитации на основе реализации законодательства и федеральной целевой программы.

¹ См.: Объединение международных усилий по реабилитации участников контртеррористических операций, лиц, пострадавших при исполнении обязанностей военной службы: проблемы и перспективы. – С. 147-189; Чепурной А.Г. Государственное регулирование правоотношений в сфере социальной защиты инвалидов войн и вооруженных конфликтов. – М., 2003.

Программой предусмотрена подготовка ежегодного доклада о состоянии здоровья и социального положения пострадавших. Координатором программы должен стать межведомственный координационный совет по проблемам реабилитации при Правительстве РФ.

§ 7. Социальная адаптация граждан, уволенных с военной службы

В числе актуальных проблем военно-социальной политики на современном этапе важное место занимает проблема социальной адаптации¹ граждан, уволенных с военной службы, к новым условиям жизни, связанная с необходимостью их переподготовки на новые профессии и трудоустройства. Любопытен такой факт. Впервые упоминание о необходимости социальной адаптации увольняемых военнослужащих в российской армии встречается в начале 1918 года во фронтовом донесении начальника штаба 39 армейского корпуса: «Прошу запросить гражданские учреждения и прислать соответствующее количество вакансий по трудоустройству офицеров действующей армии для разверстки их по войскам. Особенно желательно устройство судьбы кадровых офицеров, которые имеют только специальную военную подготовку. Для переподготовки к новым видам труда им необходимо предоставить право бесплатного обучения и льготного приема в учебные заведения или создание для них специальных курсов»².

Актуальность проблемы социальной адаптации военнослужащих обусловлена начавшимся с 1992 года и продолжающимся сегодня активным процессом широкомасштабного сокращения численности Вооруженных Сил, других воинских формирований. На первом этапе с 1992 по 1996 год численность Вооруженных Сил была сокращена с 2,75 до 1,6 млн. чел. В настоящее время завершается второй период сокращения. По состоянию на 1 августа 2003 г. численность Вооруженных Сил составляла 1,16 млн. чел., а к 2005 году составит около 1,0 млн.³ Данное сокращение – неизбежный процесс, который затрагивает судьбы многих военнослужащих, вынужденных расставаться с военной службой и искать применение своим знаниям и опыту в новых социальных условиях.

В соответствии с п. 4 ст. 19 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, в год увольнения с военной службы имеют право пройти профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей без взимания с них платы за обучение. В 2002 году такое право имели 50 717 уволенных офицеров и прапорщиков только по Минобороны России, а с учетом военнослужащих других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, – 76 731 человек, в 2003 году такое право имели 49 909 и 83 617 чел. соответственно⁴.

¹ **Адаптация** – приспособление организма к изменяющимся внешним условиям. (См.: Ожегов С.И. Указ. соч. – С. 20.).

² Цит. по: Цыганков А.М. Социальная адаптация: вчера, сегодня, завтра // Информационный бюллетень «Векторы». – 2002. – № 1. – С. 11.

³ См.: Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации // Красная звезда, 2003, 11 октября.

⁴ См.: Материалы заседания Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей от 10 декабря 2003 г. – С. 36 (Текущий архив ГУВР ВС РФ, Д-1в, 2001, т. 12).

Эффективность российской системы социальной адаптации пока недостаточно высока. Основными причинами этого являются:

отсутствие четкой координации деятельности тех организаций и структур, которые призваны решать социальные проблемы лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей;

отсутствие взаимодействия между ними в силу разноведомственной принадлежности и конкуренции между министерствами и ведомствами;

отсутствие профессиональной подготовки и специализации работников структур, призванных заниматься вопросами социальной адаптации военнослужащих, зачастую их случайный набор;

отсутствие эффективной системы информированности военнослужащих и членов их семей о возможных вариантах решения их будущих проблем¹.

В связи с реформированием военной организации государства и реализацией решения Совета Безопасности РФ от 11 августа 2000 г. о дальнейшем сокращении ее численности к 2005 году на 600 тыс. человек (в том числе Вооруженных Сил РФ – на 365 тыс. человек с выходом к 1 января 2005 г. на штатную численность в 1 млн. человек) значительное число уволенных военнослужащих и членов их семей попадают в трудную жизненную ситуацию, выход из которой требует государственной поддержки. Как показывает практика, ситуация на рынке труда складывается для этой категории населения неблагоприятно. Это связано, прежде всего, с ограниченным спросом на профессионально неподготовленную для работы в условиях рыночной экономики рабочую силу из числа граждан, уволенных с военной службы, многие из которых утратили навыки по тем гражданским специальностям, которые они получили по окончании учебных заведений.

Большинство военнослужащих, увольняемых в связи с сокращением численности военной организации государства, находятся в трудоспособном возрасте, имеют высокий образовательный уровень, готовы реализовать свой потенциал в гражданских условиях и способны внести вклад в повышение эффективности российской экономики. Как свидетельствуют данные опроса, проведенного журналом «Право в Вооруженных Силах», 68 процентов офицеров считают, что им требуется переподготовка на другие специальности после увольнения с военной службы; свыше 70 процентов респондентов заявили, что они в настоящее время не видят возможности пройти такую переподготовку по какой-либо гражданской специальности².

В сложившихся условиях решение данной проблемы потребовало разработки и реализации комплекса мер по профессиональной ориентации, переподготовке, трудоустройству и социально-психологической поддержке, сведенных в единую систему социальной адаптации военнослужащих, под которой понимается деятельность органов государственной власти, военного управления, местного самоуправления, общественных объединений,

¹ См.: Социальная адаптация военнослужащих. Государственные органы и общественные организации. Справочник. – М., 2001. – С. 11-12.

² См.: Право в Вооруженных Силах. – 2003. – № 8. – С. 23.

должностных лиц и самих военнослужащих по подготовке и приспособлению к новым условиям жизни и деятельности после увольнения с военной службы¹.

Практическое решение рассматриваемой проблемы осуществляется в рамках государственной программы «Социальная адаптация военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, других войск, воинских формирований и органов, и членов их семей» на 2001–2005 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 октября 2001 г. № 729². Данная программа, призванная обеспечить целевое регулирование решения социальных проблем увольняемых военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, разработана в связи с необходимостью координации и объединения усилий в данной сфере органов государственного и военного управления, местного самоуправления, учебных заведений и других организаций и учреждений. Реализация программы будет способствовать снижению социальной напряженности в обществе путем многоплановой подготовки военнослужащих к условиям гражданской жизни. Программные методы решения проблемы социальной адаптации позволят усовершенствовать существующую систему социальной защиты военнослужащих, исключат параллелизм в деятельности федеральных органов исполнительной власти, распыление бюджетных средств, выделяемых на эти цели.

Основной целью программы «Социальная адаптация военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, других войск, воинских формирований и органов, и членов их семей» на 2001–2005 годы является комплексное решение на государственном уровне проблем профессиональной ориентации, переподготовки и трудоустройства военнослужащих, увольняемых из Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, и членов их семей. Задачами указанной программы являются:

создание постоянно действующей в военных округах и на флотах системы социальной адаптации военнослужащих, подлежащих увольнению;

организация заблаговременного консультирования, профессиональной ориентации и психологической поддержки военнослужащих;

создание возможности для получения военнослужащими в год их увольнения с военной службы одной из гражданских специальностей, востребованных на региональном рынке труда;

создание благоприятных условий для реформирования действующих центров переподготовки и формирования системы социальной адаптации военнослужащих;

создание условий для трудоустройства граждан, уволенных с военной службы, после получения ими гражданских специальностей;

предоставление адресной методической, консультационной, информационной, образовательной и правовой поддержки малым предприятиям, создаваемым гражданами, уволенными с военной службы;

¹ См.: Цыганков А.М. Указ соч. – С. 10.

² Собрание законодательства РФ, 2001, № 43, ст. 4108.

совершенствование системы квотирования рабочих мест в государственных организациях (предприятиях, учреждениях) для граждан, уволенных с военной службы, прошедших профессиональную переподготовку;

обеспечение межведомственной координации в области переподготовки, трудоустройства и вовлечения в предпринимательскую деятельность военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Для реализации программы предполагается затратить 1104,483 млн. руб., в том числе за счет средств федерального бюджета – 553,919 млн. руб. и средств внебюджетных источников – 550,564 млн. руб.

В результате согласованной деятельности Минобороны России, Минобразования России и Минтруда России по реализации указанной Государственной программы созданы основы единой системы социальной адаптации увольняемых военнослужащих. Вместе с тем, право на переподготовку в период военной службы сегодня реализуют только 15 процентов увольняемых военнослужащих в целом по силовым ведомствам, а по Минобороны России – лишь 4 процента. Государственная программа реализована только на 38,5 процента¹.

Основная причина столь низкой эффективности работы по реализации программных мероприятий – отсутствие бюджетного финансирования. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2000 г. № 701 «О порядке возмещения расходов, связанных с проведением профессиональной переподготовки военнослужащих по одной из гражданских специальностей»² расходы на профессиональную переподготовку по гражданским специальностям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, общая продолжительность военной службы которых составляет пять лет и более (не считая времени обучения в военных образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования), в год увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, истечении срока военной службы, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, возмещаются за счет средств, выделяемых из федерального бюджета на соответствующий финансовый год на профессиональную переподготовку, по сметам Минобороны России и других федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. Однако в 2002–2003 годах средства федерального бюджета на реализацию программы не выделялись. В связи с этим основными источниками финансирования программных мероприятий являлись внебюджетные средства, а также средства органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В связи с этим на заседании Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, состоявшемся 10 декабря 2003 г., было справедливо отмечено, что ставка

¹ См.: Материалы заседания Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей от 10 декабря 2003 г. – С. 39 (Текущий архив ГУВР ВС РФ, Д-1в, 2001, т. 12).

² Собрание законодательства РФ, 2000, № 39, ст. 3875.

только на внебюджетное финансирование практически изменило характер и сущность программы¹.

Учитывая отсутствие бюджетного финансирования данной программы, Минобороны России ищет другие пути решения проблемы финансирования социальной адаптации военнослужащих: использование помощи общественных организаций и фондов, участие в реализации ряда международных программ и др. Так, например, по решению правления Национального Военного Фонда в 26 субъектах Российской Федерации осуществляется финансирование мероприятий по профессиональной ориентации, профессиональной переподготовке и содействию в трудоустройстве граждан, уволенных с военной службы. Среди международных программ в данной сфере, в которых активно участвует Минобороны России, основными являются:

российско-британская программа переподготовки в городах Москва, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Екатеринбург, Самара, Владивосток, по которой в одном потоке обучаются 1100 офицеров и прапорщиков (в год до 2500–3000 чел.);

российско-норвежская программа переподготовки военнослужащих Северного Флота в г. Мурманске (150 чел. в год);

совместная программа с Комиссией Европейских Сообществ в Воронежской, Калужской и Тверской областях².

В контексте рассматриваемой проблемы остановимся отдельно на проблеме профессиональной ориентации. Это обусловлено тем, что в принимаемых ранее программах, нормативных актах по вопросам социальной адаптации граждан, уволенных с военной службы, главное внимание уделялось проблеме их переподготовки на гражданские профессии и трудоустройстве. Между тем, по имеющимся методикам расчетов, ошибки граждан в выборе профессии ежегодно стоили государству в 80-х годах более 11 млрд. руб.³ Не лучше обстоят дела и в настоящее время. Некоторые объективные показатели эффективности профориентации в развитых странах таковы: надлежаще проведенная профориентационная работа позволяет сократить сроки или стоимость профобучения в 2–2,5 раза, повысить производительность труда на 20–30 процентов⁴.

Под ***профориентацией*** понимается совокупность организационно-правовых, социально-экономических, педагогических, медицинских и иных мероприятий, осуществляемых в форме профинформации (консультации, отбора, подбора, адаптации) и имеющих целью экономически заинтересовать человека на всем протяжении его развития трудом, профессией и конкретной

¹ См.: Материалы заседания Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей от 10 декабря 2003 г. – С. 40 (Текущий архив ГУВР ВС РФ, Д-1в, 2001, т. 12).

² См.: Резник Н.И. Укрепим армию – сбережем Россию // Информационный бюллетень «Векторы». – 2002. – № 1. – С. 6-9.

³ См.: Управление трудовыми ресурсами / Под общ. ред. Л.А. Костина. – М., 1979. – С. 124.

⁴ См.: Назимов И.Н. Проблемы и пути формирования системы профессиональной ориентации // Пути развития системы профессиональной ориентации. – М., 1991. – С. 28.

работой (рабочим местом), одновременно защищая его от ошибок при их выборе¹. О профориентации как реально сложившейся системе можно будет говорить тогда, когда налицо будут, как минимум, следующие характеристики (параметры, признаки и т.д.) этой системы:

четко сформулированные единая цель и задачи, на достижение которых направлены компоненты системы, и самое главное – сформированный действенный механизм их реализации;

взаимосвязанные специализированные подсистемы профориентации как составные части более крупной системы – профориентации;

согласованность и планомерность работы всех органов, занимающихся профориентацией;

координация профориентационной работы по различным параметрам (организационным, финансовым, методологическим и др.);

прямые и обратные социально-экономические и иные связи и взаимодействие как внутри самой системы, так и во взаимоотношениях вовне, с более укрупненными системами обеспечения (содействия) занятости, образования и др. и их составными частями, например, трудоустройства, психологической поддержки населения;

программы профориентации: комплексная федеральная, федеральная для отдельных категорий населения, региональные;

соответствующая правовая база².

Слабым звеном в процессе социально-профессиональной ориентации военнослужащих, увольняемых с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы, является недостаток грамотных, хорошо подготовленных специалистов в воинских частях, учебных заведениях, военных комиссариатах, в центрах занятости населения, занимающихся вопросами социальной адаптации граждан, уволенных с военной службы. В этой связи заслуживают внимания предложения о принятии мер по подготовке специалистов в области профессиональной ориентации: создание специальной учебной дисциплины (спецкурса) в системе подготовки руководящих и командных кадров; систематическое проведение учебных сборов с должностными лицами, отвечающими за работу нештатных справочно-консультационных пунктов, созданных в воинских частях и военных комиссариатах³. Наиболее действенным и радикальным путем решения этих проблем явилось бы на данном этапе принятие на уровне Правительства РФ единого нормативного правового акта о профессиональной ориентации.

Какими видятся перспективы решения проблемы социальной адаптации военнослужащих?

Функция организации профессиональной переподготовки увольняемых военнослужащих по гражданским специальностям, то есть, по сути, подготовка

¹ См.: Медведев О.М. Правовые проблемы профориентации // Государство и право. – 2001. – № 8. – С. 31.

² См.: Медведев О.М. Указ. соч. – С.35-36.

³ См.: Родюков Э.Б. Социально-профессиональная ориентация военнослужащих запаса на региональном рынке труда (на примере московского региона). Автореферат дисс. ... канд. социол. наук. – М.: ВУ, 2001. – С.22.

кадров для гражданского сектора экономики, не свойственна для Минобороны России, отвлекает человеческие и материальные ресурсы от решения задач, непосредственно связанных с боевой учебной войсковой. Одним из выходов сложившейся ситуации видится в **постепенной передаче функции переподготовки** увольняемых военнослужащих на гражданские специальности и в целом государственного заказчика-координатора по данной проблематике от Минобороны России в заинтересованные министерства, располагающие необходимой инфраструктурой. За военным ведомством можно было бы оставить прогнозирование потребностей в целом по стране и по регионам в отдельности в соответствии с планами увольнения с военной службы, а также разработка условий и порядка направления военнослужащих, подлежащих увольнению, на переподготовку для получения гражданской специальности.

Другим перспективным направлением решения данной задачи является организация системы профессиональной переподготовки на основе использования **государственных именных образовательных сертификатов (ГИОС)**, предполагающей возможность получения бесплатного образования по гражданской специальности. ГИОС представляет собой именной сертификат, обеспеченное соответствующими денежными средствами, подтверждающее право военнослужащего на получение безвозмездной субсидии, которая может быть использована им только на цели обучения в вузе, выбранном самостоятельно¹.

Таким образом, как следует из основных приоритетов военного строительства в Российской Федерации на ближайшее десятилетие, дальнейшее сокращение штатной численности Вооруженных Сил РФ и других войск будет оставаться одним из важнейших элементов военной реформы. Из этого следует, что проблема социальной адаптации военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, будет и впредь оставаться важнейшей составной частью государственной военно-социальной политики.

¹ Об основных параметрах указанной системы см.: Материалы заседания Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей от 10 декабря 2003 г. – С. 45-51 (Текущий архив ГУВР ВС РФ, Д-1в, 2001, т. 12).

Заключение

Взвешенная, высокоэффективная военно-социальная политика государства выступает в качестве важнейшего условия устойчивого развития военной организации государства. Устойчивое развитие сегодня оценивается как «новая фундаментальная тенденция человеческой истории, которая требует кардинального изменения любой сферы социальной деятельности, новая форма цивилизационного развития»¹. Этот термин, объединяя понятия «устойчивость» (стабильность, гарантированность, обязательность) и «развитие» (движение вперед, прогресс), отражает стремление человечества к такому развитию, эффективность которого измеряется не сиюминутными потребностями, а долговременными и перспективными целями.

По сути, речь идет об усилении социальной направленности военной реформы, под которой уместно понимать, главным образом, три ее аспекта:

1) создание действенных социальных механизмов стимулирования добросовестной службы военнослужащих, восстановления и поддержания на необходимом уровне их морально-психологического и физиологического потенциала;

2) обеспечение определенного перераспределения доходов в пользу тех категорий военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, низкий уровень материальной обеспеченности которых не может быть повышен на основе их трудовой и служебной деятельности (инвалиды, семьи военнослужащих, потерявших кормильца, многодетные и неполные семьи и др.);

3) строгая дифференциация в предоставлении льгот, гарантий, компенсаций и других социальных благ в зависимости, с одной стороны, от степени нуждаемости в них, а с другой – от характера выполняемых военнослужащим задач, сложности, напряженности и интенсивности воинского труда.

Проведенный в настоящей книге анализ актуальных проблем современной военно-социальной политики свидетельствует о необходимости принятия дополнительных государственных мер по их решению. В этих целях предлагается осуществить следующие меры.

Первое. Разработать и решением Правительства РФ утвердить **Концепцию государственной военно-социальной политики Российской Федерации** на период до 2015 года.

Разработка указанного документа обусловлена необходимостью единого понимания всеми органами и должностными лицами сущности, роли и места военно-социальной политики в общей системе социальной политики российского государства и его военной политики, а также потребностью выработки научно обоснованной стратегии деятельности государства и его институтов на ближайшую, среднесрочную и долгосрочную перспективу по

¹ Урсул А.Д. Проблема государственности в перспективе перехода к устойчивому развитию // Социально-политический журнал. – 1997. – № 2. – С. 27-45.

последовательному повышению уровня жизни военнослужащих и их семей, усилению их социальной защищенности и укреплению на этой основе социального потенциала оборонной мощи Российской Федерации.

Концепция должна стать теоретической основой военно-социальной политики Российской Федерации (см. рис. 8).

Второе. Разработать и принять **Военно-социальный кодекс Российской Федерации**.

Целью его разработки является создание единого, сводного, комплексного законодательного акта в сфере военно-социальной политики Российской Федерации. Основными задачами проекта является законодательное закрепление правовых основ военно-социальной политики Российской Федерации; объединение в максимально возможной степени в одном акте норм, регулирующих весь комплекс разнообразных отношений по социальному обеспечению и социальной защите военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей; закрепление единых принципов правового регулирования в данной сфере; преодоление множественности нормативных правовых актов в сфере военно-социальной политики, повышение удельного веса правовых норм прямого действия.

Предметом правового регулирования указанного кодифицированного нормативного правового акта будут отношения, складывающиеся в процессе деятельности государства и его институтов, направленной на управление социальным развитием военной организации государства, на удовлетворение материальных и культурных потребностей военнослужащих и членов их семей и обеспечение на этой основе воспроизводства их морально-психологического и физиологического потенциала, поддержание внутренней устойчивости, стабильности и боеспособности военной организации.

Военно-социальный кодекс Российской Федерации должен стать правовой основой военно-социальной политики Российской Федерации (см. рис. 8).

Третье. Разработать и принять федеральную целевую программу **«Социальное обеспечение военного строительства в Российской Федерации на период до 2015 года»**, которая должна представлять собой объединенный единым замыслом и целью, увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, производственных, социально-экономических, организационных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области социального обеспечения военного строительства в Российской Федерации.

В данную программу в качестве подпрограмм должны войти программы обеспечения военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, жильем; социальной адаптации военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы; медицинского и санаторно-курортного обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей; развития системы военного образования; социальной защиты и реабилитации инвалидов вследствие военной травмы и участников боевых действий; совершенствования системы денежного довольствия военнослужащих и

пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы, и их семей; другие программы.

Федеральная целевая программа «Социальное обеспечение военного строительства в Российской Федерации на период до 2015 года» должна стать финансово-экономической основой военно-социальной политики Российской Федерации на ближайшее десятилетие (см. рис. 8).

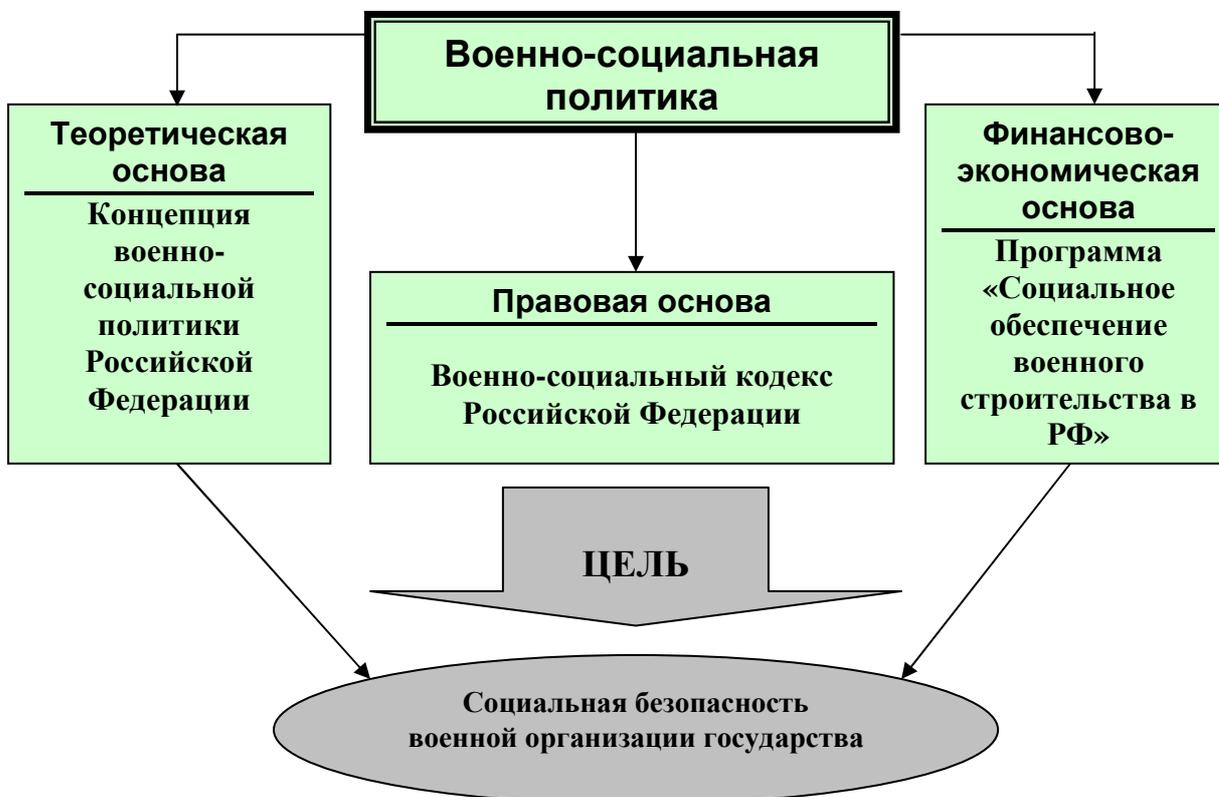


Рис. 8. Система обеспечения социальной безопасности военной организации

Несмотря на выявившуюся за десятилетие реформ «удобную» для государства способность большей части военнослужащих смириться с негативными процессами и относительно невысокий накал социального протеста в Вооруженных Силах, военно-социальная политика должна обеспечить преодоление негативных социальных явлений, угрожающих социальной стабильности российского общества. **Декларации высокой значимости военной службы, не подкрепленные реальным социальным обеспечением военной реформы, не просто малоэффективны и не только бесполезны. Они чреваты серьезными деструктивными последствиями и способны не снять, а обострить социальное напряжение в воинской среде – таков один из наиболее важных уроков военно-социальной политики российского государства на рубеже XX–XXI веков.**

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Нормативные правовые акты

а) законы

Закон РСФСР от 19 апреля 1991 г. № 1028-1 «О повышении социальных гарантий для трудящихся» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 17, ст. 506).

Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 21, ст. 699; Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 32, ст. 1861; Собрание законодательства РФ, 1995, № 48, ст. 4561; 1996, № 51, ст. 5680; 1997, № 47, ст. 5341; 1999, № 16, ст. 1937; № 28, ст. 3460; 2000, № 33, ст. 3348; 2001, № 7, ст. 610; 2002, № 50, ст. 4929; 2003, № 43, ст. 4108).

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 8, ст. 366; Собрание законодательства РФ, 1995, № 47, ст. 4472; 1999, № 7, ст. 878; 2000, № 2, ст. 140; 2001, № 53, ст. 5018; 2002, № 30, ст. 3029; № 40, ст. 3853; 2003, № 27, ч. I, ст. 2700).

Закон РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, № 7, ст. 247; Собрание законодательства РФ, 2000, № 33, ст. 3348; 2001, № 29, ст. 2953).

Закон РФ от 21 января 1993 г. № 4328-1 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, № 6, ст. 181; № 34, ст. 1395; Собрание законодательства РФ, 1997, № 47, ст. 5343; 2000, № 33, ст. 3348).

Закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, № 9, ст. 328; Собрание законодательства РФ, 1995, № 49, ст. 4693; 1996, № 1, ст. 4; 1997, № 51, ст. 5719; 1998, № 30, ст. 3613; 1999, № 23, ст. 2813; 2000, № 50, ст. 4863; 2001, № 17, ст. 1646; 2002, № 1, ст. 129; № 10, ст. 965; № 27, ст. 2620; № 30, ст. 3033; 2003, № 2, ст. 154; № 27, ч. I, ст. 2700).

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (Закон РФ от 22 июля 1993 г. № 5487-1) (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, № 33, ст. 1318; Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ, 1993, № 52, ст. 5026; Собрание законодательства РФ, 1998, № 10, ст. 1143; 1999, № 51, ст. 6289; 2000, № 49, ст. 4740; 2003, № 2, ст. 167; № 27, ч. I, ст. 2700).

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 1994, № 13, ст. 1447; 2001, № 7, ст. 607).

Федеральный закон от 16 мая 1995 г. № 75-ФЗ «О распространении действия Закона Российской Федерации «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» на военнослужащих, а также лиц рядового и начальствующего состава, курсантов и слушателей учебных заведений Министерства

внутренних дел Российской Федерации, выполняющих и выполнявших задачи в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике» (Собрание законодательства РФ, 1995, № 21, ст. 1923).

Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 1995, № 31, ст. 2990; 1999, № 8, ст. 974; 2000, № 46, ст. 4537; 2003, № 22, ст. 2063).

Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 1997, № 43, ст. 4904; 2000, № 22, ст. 2264).

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (Собрание законодательства РФ, 1998, № 13, ст. 1475; № 30, ст. 3613; 2000, № 33, ст. 3348; № 46, ст. 4537; 2001, № 7, ст. 620; ст. 621; № 30, ст. 3061; 2002, № 7, ст. 631; № 21, ст. 1919; № 26, ст. 2521; № 30, ст. 3029; 3030; 3033; 2003, № 1, ст. 1; № 8, ст. 709; № 27, ч. I, ст. 2700; № 46, ч. I, ст. 4437).

Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (Собрание законодательства РФ, 1998, № 22, ст. 2331; 2000, № 1, ст. 12; № 26, ст. 2729; № 33, ст. 3348; 2001, № 31, ст. 3173; 2002, № 1, ст. 2; № 19, ст. 1794; № 21, ст. 1919; № 26, ст. 2521; № 48, ст. 4740; 2003, № 46, ч. I, ст. 4437).

Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» (Собрание законодательства РФ, 1998, № 31, ст. 3808; 2000, № 33, ст. 3348; 2002, № 47, ст. 4634; 2003, № 27, ч. I, ст. 2700).

Бюджетный кодекс РФ (Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ) (Собрание законодательства РФ, 1998, № 31, ст. 3823; 2000, № 32, ст. 3339; 2001, № 33, ч. I, ст. 3429; 2002, № 22, ст. 2026; № 28, ст. 2790; № 30, ст. 3021; 2003, № 28, ст. 2892; № 46, ч. I, ст. 4444).

Федеральный закон от 4 февраля 1999 г. № 22-ФЗ «Об упорядочении оплаты труда работников и организаций бюджетной сферы» (Собрание законодательства РФ, 1999, № 7, ст. 869).

Федеральный закон от 15 марта 1999 г. № 48-ФЗ (Собрание законодательства РФ, 1999, № 11, ст. 1255).

Федеральный закон от 20 ноября 1999 г. № 201-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 1999, № 47, ст. 5619; 2001, № 29, ст. 2952; 2003, № 1, ст. 9).

Федеральный закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (Собрание законодательства РФ, 2000, № 26, ст. 2729; 2002, № 18, ст. 1722; 2002, № 48, ст. 4737; 2003, № 40, ст. 3818).

Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 2000, № 33, ст. 3348; 2001, № 53, ч. I, ст. 5025).

Федерального закона от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 1, ч. I, ст. 2).

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 23, ст. 2277; 2003, № 27, ч. I, ст. 2697).

Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 139-ФЗ «О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 44, ст. 4150; 2003, № 40, ст. 3819).

Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 52, ч. I, ст. 4920; 2002, № 30, ст. 3033; 2003, № 1, ст. 13).

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 52, ст. 4831; 2002, № 30, ст. 3033; 2003, № 27, ч. I, ст. 2700; № 46, ч. I, ст. 4437).

Трудовой кодекс РФ (Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 179-ФЗ) (Собрание законодательства РФ, 2002, № 1, ст. 3; № 30, ст. 3033; 2003, № 27, ч. I, ст. 2700).

Федерального закона от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 53, ч. I, ст. 5030).

Федеральный закон от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот» (Собрание законодательства РФ, 2002, № 19, ст. 1794).

Федеральный закон от 27 ноября 2002 г. № 158-ФЗ «О внесении изменения и дополнений в Федеральный закон «О ветеранах» (Собрание законодательства РФ, 2002, № 48, ст. 4743).

Федеральный закон от 31 декабря 2002 г. № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 1, ст. 9).

Федеральный закон от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 14, ст. 1257).

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 22, ст. 2063; № 46, ч. I, ст. 4437).

Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» (Российская газета, 2003, 30 декабря).

б) постановления палат Федерального Собрания РФ

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 июля 1995 г. № 1068-II ГД «О создании системы медико-психологической реабилитации военнослужащих, проходивших военную службу по призыву в Чеченской Республике, и членов их семей» (Собрание законодательства РФ, 1995, № 32, ст. 3246).

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 14 марта 2001 г. № 1229-III-ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О социальной поддержке инвалидов боевых действий и вдов участников боевых действий» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 13, ст. 1182).

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 июня 2003 г. № 4178-III ГД (Собрание законодательства РФ, 2003, № 25, ст. 2477).

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 21 июня 2003 г. № 4279-III ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Президенту Российской Федерации В.В.Путину и Председателю Правительства Российской Федерации М.М.Касьянову по вопросам реализации президентской программы «Государственные жилищные сертификаты» и выделения в 2004 году финансовых средств на решение задачи обеспечения жильем военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 26, ст. 2642).

в) указы Президента РФ

Указ Президента РФ от 12 июня 1996 г. № 861 «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей пропавших без вести при выполнении задач в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и лиц, направляемых на восстановление экономики и

социальной сферы Чеченской Республики» (Собрание законодательства РФ, 1996, № 25, ст. 2995; 2001, № 7, ст. 629; 2003, № 16, ст. 1508).

Указ Президента РФ от 25 ноября 1996 г. № 1592 «О мерах по обеспечению военного строительства в Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 1996, № 49, ст. 5533; 1997, № 33, ст. 3856; 1998, № 46, ст. 5651).

Указ Президента РФ от 9 апреля 1997 г. № 310 «О денежном содержании федеральных государственных служащих» (Собрание законодательства РФ, 1997, № 35, ст. 4058; № 37, ст. 4270, 4271; № 44, ст. 5058; 1998, № 10, ст. 1164; № 49, ст. 6012, 6014; № 50, ст. 6128; 1999, № 5, ст. 652; № 10, ст. 1179; № 28, ст. 3676; № 34, ст. 4224; № 39, ст. 4591; № 51, ст. 6328; № 52, ст. 6368, 6370; 2000, № 5, ст. 474; № 15, ст. 1575; № 22, ст. 2288; № 26, ст. 2748; № 31, ст. 3252; № 36, ст. 3636; № 46, ст. 4541; 2001, № 15, ст. 1468; № 17, ст. 1692; № 49, ст. 4612; 2002, № 5, ст. 500; № 26, ст. 2571; № 37, ст. 3515; № 45, ст. 4505; № 48, ст. 4782; 2003, № 9, ст. 852; № 30, ст. 3045; № 42, ст. 4053).

Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 1997, № 52, ст. 5909; 2000, № 2, ст. 170).

Указ Президента РФ от 20 марта 2000 г. № 539 «О повышении тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» (Собрание законодательства РФ, 2000, № 13, ст. 1341).

Указ Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 2000, № 17, ст. 1852).

Указ Президента РФ от 8 февраля 2001 г. № 136 «О внесении изменений в некоторые указы Президента Российской Федерации по вопросам установления размеров стипендий и социальных выплат» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 7, ст. 629).

Указ Президента РФ от 1 июня 2002 г. № 537 «О денежном довольствии военнослужащих» (Собрание законодательства РФ, 2002, № 23, ст. 537).

Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» (Собрание законодательства РФ, 2002, № 47, ст. 4664).

Указ Президента РФ от 23 сентября 2003 г. № 1117 «О повышении денежного вознаграждения лиц, замещающих отдельные государственные должности федеральной государственной службы, и денежного содержания федеральных государственных служащих» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 39, ст. 3743).

Указ Президента РФ от 23 сентября 2003 г. № 1118 «О повышении денежного вознаграждения лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 39, ст. 3744).

г) постановления и распоряжения Правительства РФ

Постановление Правительства РФ от 30 ноября 1992 г. № 918 «О мероприятиях по поэтапному переходу к комплектованию Вооруженных Сил Российской Федерации военнослужащими в добровольном порядке – по контракту» (Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ, 1992, № 23, ст. 1967).

Постановление Правительства РФ от 27 января 1993 г. № 65 «Об упорядочении выплаты денежного довольствия военнослужащим, лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, сотрудникам уголовно-исполнительной системы и усилении их социальной защиты» (Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ, 1993, № 40, ст. 3753; Собрание законодательства РФ, 1995, № 27, ст. 2576; 1998, № 45, ст. 5516; 1999, № 22, ст. 2757; 2000, № 30, ст. 3145; 2003, № 33, ст. 3269).

Постановление Правительства РФ от 19 апреля 1993 г. № 340 «О денежном довольствии военнослужащих, а также лиц рядового и начальствующего состава органов

внутренних дел» (Собрание законодательства РФ, 1998, № 6, ст. 749; 1999, № 21, ст. 2633; № 22, ст. 2760; 2001, № 15, ст. 1486; 2002, № 27, ст. 2699).

Постановление Правительства РФ от 30 декабря 1993 г. № 1352 «О повышении должностных окладов и окладов по воинским (специальным) званиям военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и налоговой полиции, а также работников таможенной системы Российской Федерации» (Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ, 1994, № 1, ст. 17; Собрание законодательства РФ, 2002, № 27, ст. 2699).

Постановление Правительства РФ от 30 июня 1994 г. № 753 «О повышении должностных окладов и окладов по воинским (специальным) званиям военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и налоговой полиции, а также работников таможенной системы Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 1994, № 11, ст. 1289; 1999, № 21, ст. 2633; 2002, № 27, ст. 2699).

Постановление Правительства РФ от 6 апреля 1995 г. № 311 «О повышении окладов денежного содержания военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и налоговой полиции, а также работников таможенной системы Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 1995, № 16, ст. 1418; 1999, № 21, ст. 2633; 2002, № 27, ст. 2699).

Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 604 «О порядке оказания безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) жилья и выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы» (Собрание законодательства РФ, 1995, № 27, ст. 2576; 2000, № 40, ст. 3964; 2001, № 1, ч. II, ст. 130).

Постановление Правительства РФ от 30 октября 1995 г. № 1052 «О повышении окладов денежного содержания военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и налоговой полиции, а также работников таможенной системы Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 1995, № 45, ст. 4322, 1999, № 21, ст. 2633; 2002, № 27, ст. 2699).

Постановление Правительства РФ от 16 марта 1996 г. № 280 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы и налоговой полиции» (Собрание законодательства РФ, 1996, № 13, ст. 1352; 2000, № 30, ст. 3145; 2002, № 27, ст. 2704; 2003, № 33, ст. 3269).

Распоряжение Правительства РФ от 3 июля 1996 г. № 1063-р (о социальных нормативах и нормах) (Собрание законодательства РФ, 1996, № 29, ст. 3504; 2001, № 31, ст. 3304).

Постановление Правительства РФ от 20 января 1998 г. № 71 «О Федеральной целевой программе «Государственные жилищные сертификаты» (Собрание законодательства РФ, 1998, № 5, ст. 567, 615; 2000, № 16, ст. 1708; 2001, № 39, ст. 3770; 2002, № 12, ст. 1145; 2003, № 33, ст. 3269).

Постановление Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. № 214 «О порядке разработки методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 1998, № 8, ст. 959).

Постановление Правительства РФ от 25 ноября 1998 г. № 1394 «О порядке предоставления гражданам, уволенным после прохождения военной службы по призыву и принятым на прежнее место работы, материальной помощи на первоначальное обустройство хозяйства» (Собрание законодательства РФ, 1998, № 48, ст. 5945; 2001, № 1, ч. II, ст. 130).

Постановление Правительства РФ от 19 января 1999 г. № 72 «О повышении денежного довольствия военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, таможенных органов Российской Федерации и

федеральных органов налоговой полиции» (Собрание законодательства РФ, 1999, № 4, ст. 561; 2002, № 27, ст. 2699).

Постановление Правительства РФ от 17 февраля 1999 г. № 192 «Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 1999, № 8, ст. 1039; 2000, № 13, ст. 1371).

Постановление Правительства РФ от 27 февраля 1999 г. № 231 « О размерах и порядке выплаты ежемесячного пособия супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать или не могут трудоустроиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства, а также по состоянию здоровья детей» (Собрание законодательства РФ, 1999, № 10, ст. 1245).

Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 936 «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести) при выполнении служебных обязанностей» (Собрание законодательства РФ, 1999, № 35, ст. 4321; 2001, № 1, ст. 130; 2003, № 33, ст. 3269).

Постановление Правительства РФ от 5 июля 2000 г. № 494 «Об экспертизе проектов потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 2000, № 28, ст. 2982).

Постановление Правительства РФ от 30 марта 2000 г. № 282 «О повышении тарифных ставок (окладов) единой тарифной сетки по оплате труда работников и организаций бюджетной сферы» (Собрание законодательства РФ, 2000, № 14, ст. 1512).

Постановление Правительства РФ от 31 мая 2000 г. № 421 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом за Российскую Федерацию за I квартал 2000 г.» (Собрание законодательства РФ, 2000, № 23, ст. 2432).

Постановление Правительства РФ от 20 июля 2000 г. № 544 «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по разработке программы реформирования системы социальных льгот и ее состава» (Собрание законодательства РФ, 2000, № 30, ст. 3159).

Постановление Правительства РФ от 11 августа 2000 г. № 589 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за II квартал 2000 г.» (Собрание законодательства РФ, 2000, № 33, ст. 3407).

Постановление Правительства РФ от 14 сентября 2000 г. № 680 «О повышении денежного довольствия военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, таможенных органов Российской Федерации и денежного содержания сотрудников федеральных органов налоговой полиции» (Собрание законодательства РФ, 2000, № 38, ст. 3810; 2002, № 27, ст. 2699).

Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2000 г. № 701 «О порядке возмещения расходов, связанных с проведением профессиональной переподготовки военнослужащих по одной из гражданских специальностей» (Собрание законодательства РФ, 2000, № 39, ст. 3875).

Постановление Правительства РФ от 10 октября 2000 г. № 764 «О повышении тарифных ставок (окладов) первого–шестого разрядов Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» (Собрание законодательства РФ, 2000, № 42, ст. 4141).

Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2000 г. № 852 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за III квартал 2000 г.» (Собрание законодательства РФ, 2000, № 47, ст. 4595).

Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 999 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам установления размеров стипендий и других обязательных социальных выплат» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 1, ч. II, ст. 130; № 28, ст. 2888; 2002, № 40, ст. 3933).

Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2001 г. № 90 «О порядке осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористической акции» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 7, ст. 658).

Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. № 99 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за IV квартал 2000 г.» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 8, ст. 751).

Распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 31, ст. 3295; 2002, № 23, ст. 2187).

Постановление Правительства РФ от 7 сентября 2001 г. № 664 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I и II кварталы 2001 г.» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 38, ст. 3744).

Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. № 675 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 годы» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 39, ст. 3770; 2002, № 7, ст. 700).

Постановление Правительства РФ от 15 октября 2001 г. № 729 «О государственной программе «Социальная адаптация военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы из Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, и членов их семей» на 2002–2005 годы» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 43, ст. 4108).

Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2001 г. № 775 «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 46, ст. 4365; 2003, № 40, ст. 3901).

Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2001 г. № 879 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за III квартал 2001 г.» (Собрание законодательства РФ, 2001, № 52, ч. II, ст. 4980).

Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2002 г. № 91 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за IV квартал 2001 г.» (Собрание законодательства РФ, 2002, № 7, ст. 690).

Постановление Правительства РФ от 25 мая 2002 г. № 344 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I квартал 2002 г.» (Собрание законодательства РФ, 2002, № 22, ст. 2095).

Постановление Правительства РФ от 21 июня 2002 г. № 450 «О продлении на 2003 год срока действия федеральной целевой программы «Государственные жилищные сертификаты» (Собрание законодательства РФ, 2002, № 26, ст. 2593; 2003, № 33, ст. 3269).

Постановление Правительства РФ от 26 июня 2002 г. № 462 «Об установлении окладов денежного содержания военнослужащих» (Собрание законодательства РФ, 2002, № 26, ст. 2603).

Постановление Правительства РФ от 24 августа 2002 г. № 627 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за II квартал 2002 г.» (Собрание законодательства РФ, 2002, № 35, ст. 3379).

Постановление Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 793 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за III квартал 2002 г.» (Собрание законодательства РФ, 2002, № 45, ст. 4519).

Постановление Правительства РФ от 21 января 2003 г. № 32 «О внесении дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 1999 г. № 887» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 4, ст. 334).

Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2003 г. № 62 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за IV квартал 2002 г.» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 7, ст. 637).

Постановление Правительства РФ от 12 мая 2003 г. № 276 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I квартал 2003 г.» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 20, ст. 1905).

Постановление Правительства РФ от 9 августа 2003 г. № 483 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за II квартал 2003 г.» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 33, ст. 3274).

Распоряжение Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р (о Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы) (Собрание законодательства РФ, 2003, № 34, ст. 3396).

Постановление Правительства РФ от 23 августа 2003 г. № 521 «Вопросы денежного довольствия сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 35, ст. 3438).

Постановление Правительства РФ от 29 сентября 2003 г. № 605 «О повышении денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 40, ст. 3897).

Постановление Правительства РФ от 2 октября 2003 г. № 609 «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 40, ст. 3901).

Постановление Правительства РФ от 5 ноября 2003 г. № 672 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за III квартал 2003 г.» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 45, ст. 4390).

Постановление Правительства РФ от 20 ноября 2003 г. № 700 «О подпрограмме «Государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы» (Собрание законодательства РФ, 2003, № 48, ст. 4676).

д) прочие документы

Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 31 мая 2000 г. «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу» (Российская газета, 2000, 3 июня).

Постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2002 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года «О социальной защите граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), федеральных законов от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 года «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев» (Собрание законодательства РФ, 2002, № 27, ст. 2779).

2. Литература

а) словари, справочники, материалы конференций, семинаров

Большая медицинская энциклопедия. Т. 22. – М.: Советская энциклопедия, 1984.

Большая советская энциклопедия. Третье издание. Т. 6, 12, 25. – М.: Советская энциклопедия, 1973.

Большая энциклопедия Кирилла и Мефодия. – М.: Кирилл и Мефодий, 1999.

Военная энциклопедия. В 8 т. – М.: Воениздат, 1994–2003.

Военный энциклопедический словарь. – М.: Воениздат, 1984.

Государственно-правовое регулирование социальной защиты и реабилитации инвалидов боевых действий и лиц, уволенных с военной службы: опыт и проблемы / Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 18–19 ноября 1999 г., г. Руза Московской обл., Центр медицинской реабилитации им. М.А.Лиходея. – М., 2000.

Доклад о результатах мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей за 2001 год. – М.: Минтруд России, 2002.

Итоги мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих и членов их семей в Вооруженных Силах Российской Федерации 2002 года // Ракурс, 2003.

Льготы ветеранам войны, воинам-интернационалистам и другим категориям граждан СССР. Сборник нормативных актов. – М.: Юридическая литература, 1991.

Научно-методические материалы семинара-совещания с работниками органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, занимающихся решением социальных вопросов граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. 25–26 марта 1997 г., г. Москва. – М., 1997.

Обзор экономической политики в России за 1999 год. – М.: ТЕИС, 2000.

Объединение международных усилий по реабилитации участников контртеррористических операций, лиц, пострадавших при исполнении обязанностей военной службы: проблемы и перспективы. Материалы научно-практической конференции, 4 декабря 2001 г. – М., 2002.

Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1986.

Политология. Энциклопедический словарь. – М.: Publishers, 1993.

Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке. Материалы второй научно-практической конференции, 10–11 декабря 2002 г. – М.: РАГС, 2003.

Совершенствование системы медико-социальной реабилитации лиц, пострадавших при выполнении воинского долга (служебных обязанностей) в процессе изменения

социальной сферы Российской Федерации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 18 мая 2002 г. – М., 2002.

Современный словарь иностранных слов. – М.: «Русский язык», 1993.

Социальная адаптация военнослужащих. Государственные органы и общественные организации. Справочник. – М., 2001.

Социальная политика. Толковый словарь. – М.: РАГС, 2002.

Социально-экономические проблемы военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, особенности их решения в военных городках. Материалы второго международного форума-выставки. 20–22 ноября 2002 г., г. Москва. – М., 2002.

Социальное государство. Краткий словарь-справочник. – М.: АТиСО, 2002.

Социальный статус воина и система его социальной защиты. Материалы международной конференции «Социальные аспекты военной реформы». 23–25 мая 1994 г., г. Москва. – М.: ГАВС, 1995.

Социологический словарь. – Минск, 1991.

Тезисы VI межрегиональной научной конференции «Молодежь и экономика». Т. II. – Ярославль, 2002.

Юридическая энциклопедия. – М.: Юринформцентр, 1993.

Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю.Тихомирова. – М.: Юрисинформцентр, 1997.

б) диссертации, авторефераты диссертаций

Горбцов Г.А. Социальный потенциал в системе оборонной мощи советского государства. Дисс. ... д-ра филос. наук. – М.: ВПА, 1991.

Дробот О.В. Правовое регулирование льгот, предоставляемых членам семей военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы. Дис. ... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 2003.

Ивашин А.А. Право военнослужащих на охрану здоровья (организационно-правовые вопросы). Дисс... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 2001.

Комарова Н.Н. Конституционное право граждан СССР на охрану здоровья. Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1989.

Корнишин С.В. Правовые основы охраны труда гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВУ, 1999.

Кривенко А.М. Военная организация государства (социально-философский анализ). Дисс. ... д-ра филос. наук. – М.: ВУ, 2001.

Кудашкин А.В. Конституционно-правовой статус военнослужащих в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: РАГС, 1998.

Кудашкин А.В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации. Автореферат дисс. ... докт. юрид. наук. – М.: РАГС, 2003.

Мигачев Ю.И. Конституционные права военнослужащих (сравнительное исследование законодательства Российской Федерации, США, Франции и ФРГ). Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: ВКИ, 1993.

Родюков Э.Б. Социально-профессиональная ориентация военнослужащих запаса на региональном рынке труда (на примере московского региона). Автореферат дисс. ... канд. социол. наук. – М.: ВУ, 2001.

Ружейников В.В. Политическое содержание менталитета личности военнослужащего: проблемы исследования и формирования. Автореферат дисс. ... канд. филос. наук. – М.: ВУ, 1998.

Серебренников В.Н. Социально-экономическая защищенность военнослужащих в условиях перехода к рынку. Дисс. ... канд. экон. наук. – М.: ВУ, 1998.

Юрченко Ю.П. Институционализация военно-социальной работы в Вооруженных Силах Российской Федерации (социологический анализ). Автореферат дисс. ... канд. социол. наук. – М.: ВУ, 2000.

в) монографии, учебники

Акинфиев К.Б., Корякин В.М. Комментарий к Федеральному закону «О ветеранах». – М.: За права военнослужащих, 2001.

Алексеев С.С. Теория права. – М., 1994.

Артамонов Н.В. Льготы офицерам, прапорщикам, мичманам, сверхсрочнослужащим Вооруженных Сил СССР и их семьям. – М., 1974.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 1997.

Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. – М., 1992.

Военная администрация: Учебник / Под ред. Н.И.Кузнецова. – М.: ВУ, 1998.

Военное право: Учебник / Под ред. Н.И.Кузнецова. – М.: ВУ, 1996.

Гонтмахер Е.Ш. Социальная политика в России: уроки 90-х. – М.: Гелиос АРВ, 2000.

Государственная служба (Комплексный подход). Учебное пособие. 2-е изд. – М., 2000.

Гуманитарные аспекты строительства Вооруженных Сил. – М.: ВУ, 1997.

Добровольский А.М. Военно-административные законы. Военная служба. – С.-Пб., 1905.

Захаров Ю.М., Захаров В.И. Информационное обеспечение медико-социальной реабилитации участников войн. – С.-Пб., 1999.

Землин А.И., Золотухин Г.А., Михайлов А.В. Денежное довольствие и иные выплаты военнослужащим. – М.: За права военнослужащих, 2001.

Калашников С.В. Становление социального государства в России. – М.: Экономика, 2003.

Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. М.: Экономика, 2002.

Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (вводный) / Под ред. М.В.Романовского и О.В.Врублевской. – М.: Юрайт, 2000.

Комментарий к Федеральному закону «Об обороне». – М.: За права военнослужащих, 2002.

Коровников А.В. Социальная защита военнослужащих в зарубежных государствах: правовое регулирование. – М., 1997.

Кудашкин А.В. Военная служба и военнослужащий в Российской Федерации: конституционно-правовое регулирование. – М., 2001.

Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Жилищные права военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. 2-е издание, дополненное и переработанное. – М.: За права военнослужащих, 2000.

Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М., 1997.

Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 1999.

Олейник Г.С. Научные основы финансов экономики оборонной безопасности России. – М., 2000.

Пчелинцева Л.М., Пчелинцев С.В. Жилищные права и льготы граждан в России. – М.: НОРМА, 2001.

Реферативный обзор зарубежных источников по вопросам социальной защиты военнослужащих зарубежных стран. – М.: ГАВС, 1992.

Розанваллон П. Новый социальный вопрос. М.: Изд. «Ad Marginet», 1998.

Роик В. Будет ли преодолена планка бедности? // Пенсионное обеспечение. – 2002. – № 2.

Совершенствование методологии финансово-экономического обеспечения функционирования и развития Вооруженных Сил Российской Федерации. – М.: ВФЭИ, 2000.

Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы. – М.: Наука, 2001.

Средний класс в России: количественные и качественные оценки. – М.: ТЕИС, 2000.

Статус военнослужащих сегодня и в перспективе: денежное довольствие, льготы, жилье, пенсии. Новые законодательно-нормативные акты. Разъяснения заместителя министра обороны по финансово-экономической работе Л.К.Куделиной. Правовые комментарии специалистов / Библиотека «Российской газеты». – М., 2002.

Структура и механизм социальной защиты военнослужащих и ветеранов Вооруженных сил США. – М., 1993.

Тараненко В.В. Юридический справочник военнослужащих – участников вооруженного конфликта и контртеррористических операций на территории Чеченской Республики. – М.: За права военнослужащих, 2003.

Тиванов В.В., Шелепугин Н.П. Развитие финансов Вооруженных Сил после Великой Отечественной войны. – М.: ВФЭИ, 1995.

Управление трудовыми ресурсами / Под общ. ред. Л.А. Костина. – М., 1979.

Холостова Е.И. Социальная политика. – М.: ИНФРА-М, 2001.

Чепурной А.Г. Государственное регулирование правоотношений в сфере социальной защиты инвалидов войн и вооруженных конфликтов. – М., 2003.

Чернавин Ю.А. Социальный статус военнослужащего. (Социально-философская концепция). – М.: ВУ, 1997.

Штейн Л. Учение о военном быте как части науки о государстве / Пер. А.Эртеля. – С.-Пб., 1875.

Юридический справочник участников вооруженных конфликтов и членов их семей. – М.: За права военнослужащих, 2001.

з) статьи

Аверин А. Норматив в процентах // Ваше право. – 2003. – № 40.

Артамонов Н.В. Правовой статус военнослужащих в СССР // Советское государство и право. – 1983. – № 5.

Буравлев Ю.М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в России // Государство и право. – 2003. – № 7

Вареничева Т. В погоню за минимумом // Ваше право. – 2003. – № 31.

Волков В., Мурзин В. Долгожданный закон принят // Независимое военное обозрение. – 2003. – № 2.

Воробьев Э., Цымбал В. Исход эксперимента predetermined // Независимое военное обозрение. – 2002. – № 35.

Гаврюшенко П.И. Точку в спорах о правомерности отмены для военнослужащих социально значимых льгот должен поставить Конституционный Суд Российской Федерации // От призыва от запаса защиты себя сам. – 2002. – № 9-10. – С .1-3 (Вкладка в журнал «Право в Вооруженных Силах. – 2002. – № 10).

Герасименко Н.Ф. России нужен кодекс об охране здоровья // Материалы всероссийской научно-практической конференции «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы». 13–14 марта 2001 г. – М.: РАГС, 2001

Гришковец А.А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. – 2001. – № 12.

Гуляев В.А. Реабилитация военнослужащих в системе Минобороны России // Совершенствование системы медико-социальной реабилитации лиц, пострадавших при выполнении воинского долга (служебных обязанностей) в процессе изменения социальной

сферы Российской Федерации. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 18 мая 2002 г. – М., 2002.

Гуляев В.А., Щегольков А.М., Русанов С.Н. Современная система медико-психологической реабилитации военнослужащих, принимавших участие в боевых действиях и контртеррористических операциях // Комплексный подход к решению социально-экономических проблем в местах компактного проживания военнослужащих и членов их семей. Материалы IV Международной научно-практической конференции. 5–6 июня 2001 г., г. Кстово Нижегородской области. – М., 2001.

Егоров В.К. Государственная служба и государственная социальная политика // Материалы всероссийской научно-практической конференции «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы». 13–14 марта 2001 г. – М.: РАГС, 2001.

Ермаков С.М., Савинский П.Ф. Военно-экономические проблемы военной реформы // Военная мысль. – 2001. – № 6.

Землин А.И. К вопросу о правовом регулировании денежного довольствия и реальных доходов военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. – 2003. – № 9.

Ильин И. Минимум повышен. Что дальше? // Ваше право. – 2003.

Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. – 2002. – № 10.

Квернадзе Р.А. Некоторые аспекты становления и развития законодательства в области здравоохранения // Государство и право. – 2001. – № 8.

Кобзаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных служащих: общее и особенное // Государство и право. – 2003. – № 1.

Кокшаров А.В. Теоретические аспекты социальной защиты государственных служащих // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы». 13–14 марта 2001 г. – М.: РАГС, 2001.

Корякин В.М. Актуальные проблемы реформирования системы льгот, гарантий и компенсаций, предоставляемых военнослужащим и членам их семей // Право в Вооруженных Силах. – 2003. – № 8.

Корякин В.М. Комментарий к Закону РФ «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» // Право в Вооруженных Силах. – 2000. – № 12; 2001. – № 1.

Корякин В. Нужна защита закона. Статус участника боевых действий иллюзорен // Независимое военное обозрение. – 2001. – № 27.

Корякин В.М. Сравнительно-правовой анализ увеличения количества льгот, гарантий и размера компенсаций в соответствии с квалификацией и сроками военной службы // Право в Вооруженных Силах. – 2001. – № 11.

Корякин В. Нет льгот – нет проблем их реализации // Независимое военное обозрение. – 2003. – № 37.

Мальков А.В., Шундииков К.В. Правовая политика современной России: цели и средства // Государство и право. – 2001. – № 7.

Маначинский А. «Красная цена» ратной службы // Независимое военное обозрение. – 2002. – № 1.

Медведев О.М. Правовые проблемы профориентации // Государство и право. – 2001. – № 8.

Мешкова О.Е. Роль функций государства в формировании предметного и функционального критериев выделения отраслей в системе права // Вестник Омского университета. Вып. 3. 1998.

Мигачев Ю.И. Правовой статус военнослужащих, гарантии его реализации и защиты в Российской Федерации // Государство и право. – 1997. – № 7.

Назимов И.Н. Проблемы и пути формирования системы профессиональной ориентации // Пути развития системы профессиональной ориентации. – М., 1991.

Николаев А. В 2004 году армии уготован голодный паек // Независимое военное обозрение. – 2003. – № 33.

Облонский А. Госслужба у порога давно назревших реформ // Юридический вестник. – 1998.

Певень Л. На пути к профессиональной армии // Гражданин. – 2002. – № 4.

Прохожев А.А., Карманова И.А. Научные основы политики социального развития и обеспечения внутренней безопасности страны // Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке. Материалы второй научно-практической конференции, 10–11 декабря 2002 г. – М.: РАГС, 2003.

Пчелинцева Л.М., Пчелинцев С.В. Правовое регулирование обеспечения жилыми помещениями военнослужащих в России в конце 19 – начале 20 вв.: история и современность // Государство и право. – 2003. – № 12.

Резник Н.И. Укрепим армию – сэкономим Россию // Информационный бюллетень «Векторы». – 2002. – № 1.

Ржаницына Л. Запланированный перекоп. Бюджет-2004: замечания к социальному разделу // Ваше право. – 2003. – № 35.

Романов П.И. О правовых основах строительства Вооруженных Сил СССР // Труды академии, № 45. – М.: ВПА, 1965.

Сайкин В.Т. Проблемы законодательного обеспечения социальной политики // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы». 13–14 марта 2001 г. – М.: РАГС, 2001.

Тарасов А.М. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценки его эффективности // Государство и право. – 2002. – № 11.

Титов П. 3 тысячи против 40 тысяч. Таково соотношение ежемесячного денежного довольствия в рублях российского и германского офицеров // Независимое военное обозрение. – 2003. – № 7.

Удманцев В. Ипотека для военных // Независимое военное обозрение. – 2002. – № 44.

Урсул А.Д. Проблема государственности в перспективе перехода к устойчивому развитию // Социально-политический журнал. – 1997. – № 2.

Храпылина Л.П. Концептуальные подходы к реформированию системы социальной защиты населения в России // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы». 13–14 марта 2001 г. – М.: РАГС, 2001.

Цыганков А.М. Социальная адаптация: вчера, сегодня, завтра // Информационный бюллетень «Векторы». – 2002. – № 1.

Чичикалов А.В., Тихомиров А.В. Здоровье как защищаемое законом благо // Медицина и право. М., 1999.

Шишков А. Будет ли в России Медицинский кодекс? // Российская юстиция. – 1997. – № 1.

Яременко В., Усиков А. Послевоенные годы, полные войн // Независимое военное обозрение. – 1999. – № 17.