Кладухин Виктор Георгиевич. Финансово-экономический механизм социальной защиты граждан, уволенных с военной службы : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ярославль, 2003 192 c. РГБ ОД, 61:03-8/3100-3

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1 Финансово-экономические основы социальной защиты граждан 10

1.1 Социальная политика государства: финансово-экономический аспект 10

1.2 Финансово-экономический механизм социальной защиты граждан, уволенных с военной службы и его основные элементы 29

1.3 Зарубежный опыт функционирования систем и механизмов социальной защиты военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы (на примере США) 47

Глава 2 Анализ состояния финансово-экономического механизма социальной защиты бывших военнослужащих в современных условиях 65

2.1 Содержание системы социальных гарантий для граждан, уволенных с военной службы 65

2.2 Система пенсионного обеспечения военнослужащих запаса 83

2.3 Анализ реализации федеральных программ социальной адаптации, переподготовки и трудоустройства бывших военнослужащих 102

Глава 3 Основные направления совершенствование финансово-экономического механизма системы социальной защиты бывших военнослужащих 113

3.1 Совершенствование системы пенсионного обеспечения и других льгот для бывших военнослужащих 113

3.2 Оптимизация управления системой социальной защиты граждан, уволенных с военной службы 134

Заключение 156

Список литературы 162

Приложения 174

**Введение к работе**

В связи с политическими и социально-экономическими преобразованиями, происходящими во всем мире, и в связи с переходом России к рыночной экономике, девяностые годы прошлого столетия - это годы радикального военного реформирования в России, широкомасштабного сокращения Вооруженных Сил. В результате проводимых мероприятий было уволено большое количество военнослужащих. По данным Министерства обороны Российской Федерации, за 1992-2000 годы было уволено с военной службы более 900 тысяч офицеров, прапорщиков и мичманов. Всего же в результате таких сокращений вместе с членами семей к 2005 году в социальной защите и адаптации к новым жизненным условиям будут нуждаться около трех миллионов человек.

Наше государство, длительное время проводящее политику патерна-. лизма, одномоментно в начале девяностых годов прошлого столетия продекламировало свою либеральную позицию. В итоге, в стране практически не существует действенной системы государственных гарантий и системы социальной защиты граждан, уволенных с военной службы, что отрицательно сказывается на социальной стабильности.

В тоже время Российская Федерация определяет себя как социальное государство, что закреплено статьей 7 Конституции. Реалии нынешней социально-экономической ситуации в России требуют того, чтобы реформирование всех сторон жизни общества сопровождалось сильной социальной политикой государства, эффективной системой социальной защиты населения как базовым условием поступательности общественно-политического развития. Сильная государственная социальная политика - единственно реальный путь продвижения к социальному государству.

**Актуальность темы.**Сложность экономического и финансового обеспечения мер по социальной защите бывших военнослужащих в условиях экономической и военной реформ, необходимость применения качественно новых подходов к решению этих проблем, недостаточная разработанность

**4**теоретических и методологических основ финансово-экономического механизма социальной защиты граждан, уволенных с военной службы, определили актуальность и вызвали необходимость проведения данного исследования.

Кроме того, актуальность работы обусловлена:

глубокими социально-политическими изменениями на территории нашей страны, обусловившими пересмотр жизненных позиций целых слоев общества, формирование новых ценностных ориентации, падением престижа военной службы, падением уровня жизни значительной части населения, в том числе и бывших военнослужащих;

отсутствием комплексного подхода в решении вопросов социальной защиты военнослужащих и граждан уволенных с военной службы, а также отсутствием координации действий государственных, военных и общественных органов, осуществляющих социальную защиту;

наличием противоречия между необходимостью планомерного осуществления процесса социальной защиты и ограниченными экономическими возможностями государства;

необходимостью наметить пути оптимизации расходования финансовых ресурсов, выделяемых государством на обеспечение комплекса мер социальной защиты граждан, уволенных с военной службы, и пути поиска дополнительных финансовых ресурсов и скрытых резервов на эти цели;

тем обстоятельством, что решение проблем социальной защиты военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, возведено сегодня в ранг приоритетных государственных задач в области социальной политики, в связи с чем и выделено в одно из основных направлений военной реформы.

**Степень разработанности проблемы.**Попытки определить социальное предназначение государства предпринимались мыслителями различных эпох, различных научных школ и направлений, таких как: Платон, Аристотель, Гегель, Гораций, Гоббс, Руссо, Пассаль, Ростоу, Хекшнер, Берне, Джонс, В. Ойкен, Ф. Бем, Д. Роулс, И. Бентам.

В отечественной научной литературе финансово-экономические аспекты

проблемы социальной защиты населения рассматривалась в работах

Н.Герасимова, А. Бим, Ю.Курочкина, Ю.Пешехонова, А.Ревайкина,

М.Ланцева, Р.Хабиби, С.Шаталина, А.Шохина, Ю.Алексеевой, И.Фёдоровой.

Развитие положений экономической, финансовой и военно-экономической теории отражено в трудах: С.Викулова, С.Ермакова, М.Смирнова, В.Климовича, В.Родионовой, В.Тиванова, А.Пожарова, В.Тимоненкова, В.Уразова, С.Федорова.

Вопросы теории системы социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей нашли отражение в публикациях Ракитского Б.В., Ромашева О.В., Очагова В.К., Бобкова В.Н., Кузнецовой Н.В., Коровникова А.В.

В последнее время в отечественной литературе стали появляться работы, посвященные анализу отдельных элементов и проблемам функционирования финансово-экономического механизма социальной защиты военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы. Среди таких работ можно выделить исследования: А.Коломийцева, Г.Савина, Е.Тарасенко, В.Тимоненкова, Р.Смелика, В.Бондаренко, А.Григорьева, В.Кожухарь, А.Котляра, В.Якуничева, А.Алякина, В.Серебренникова, А.Бурыкина, Е.Горгола, А.Волкова.

Все эти учёные, отдавая должное их вкладу в науку, в своих работах в большей степени рассматривают вопросы функционирования финансово-экономического механизма социальной защиты и его отдельных элементов действующих военнослужащих, а рассмотрение аналогичных проблем для граждан, уволенных с военной службы на, наш взгляд еще не нашло своего глубокого изучения и анализа.

Необходимость дальнейшей разработки вышеназванной проблемы, ее актуальность и недостаточность научной разработанности предопределили выбор темы, обусловили цель и задачи исследования.

**Объектом исследования**выступает финансово-экономический механизм социальной защиты граждан, уволенных с военной службы.

**Предметом исследования**выступили финансово-экономические инструменты обеспечения социальной защиты граждан, уволенных с военной службы.

**Цель исследования.**Целью диссертационной работы является исследование теоретических основ и практики проведения государственных мероприятий по обеспечению социальной защиты бывших военнослужащих Вооруженных Сил РФ, изучение иностранного опыта в этой области, в армиях ведущих зарубежных государств; разработка на этой основе теоретических положений и методологических подходов к решению поставленных задач, выработка научно обоснованных практических рекомендаций и обоснование приоритетных направлений совершенствования системы социальной защиты граждан, уволенных с военной службы, в современных условиях.

**Задачи исследования.**Для достижения цели диссертации поставлены следующие основные задачи:

определить роль и место социальной защиты граждан в социальной политике государства;

исследовать сущность и содержание категории «социальная защита»;

сформировать подход к определению финансово-экономического механизма социальной защиты граждан, уволенных с военной службы;

исследовать передовой зарубежный опыт функционирования систем и механизмов социальной защиты военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы;

проанализировать состояние финансово-экономического механизма социальной защиты бывших военнослужащих в современных условиях;

выработать направления и пути совершенствования теоретических и методологических основ финансово-экономического обеспечения граждан, уволенных с военной службы.

**7**В качестве **гипотезы**выдвинуто предположение о том, что эффективность процесса социальной защиты граждан, уволенных с военной службы, непосредственно связана и значительно возрастает при определении параметров *его*финансово-экономического обеспечения, наличия финансово-экономических ресурсов, создании и действии финансово-экономического механизма, адекватного современным условиям и социально-экономическому статусу этой категории граждан.

**Теоретическую основу**исследования составили работы отечественных и зарубежных авторов по проблемам социальной защиты граждан и финансово-экономическому обеспечению этого процесса, идеи и суждения, представленные в отечественной и зарубежной литературе, законодательные акты и нормативные документы РФ. В работе использованы материалы государственной статистики, периодических изданий, руководящие документы МОРФ.

**Методология исследования. В**ходе исследования применялись: основные положения системного подхода к анализу социально-экономических проблем, методов микро- и макроэкономического анализа, экспертных оценок, сравнений и обобщений, табличные и графические приемы.

**Научная новизна**исследования заключается в следующем:

разработана и обоснована системная модель финансово-экономического механизма обеспечения социальной защиты бывших военнослужащих и членов их семей;

на основе анализа зарубежного опыта функционирования систем и механизмов социальной защиты военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, сделаны выводы о возможности его использования в России, в условиях рыночной экономики;

определены современные особенности финансово-экономического обеспечения реализации федеральных программ социальной адаптации, переподготовки и трудоустройства бывших военнослужащих;

на основе анализа даны оценки фактического состояния и предложены основные направления регулирования системы пенсионного обеспечения, сформулированы новые подходы к решению вопросов переподготовки и трудоустройства бывших военнослужащих;

установлена социально-экономическая необходимость введения элементов страхования в пенсионном и жилищном обеспечении;

разработан авторский вариант концептуальных основ оптимизации управления системой социальной защиты граждан, уволенных с военной службы.

**Теоретическая значимость**полученных результатов состоит в развитии теории научного обоснования системы социальной защиты и разработке модели механизма финансово-экономического обеспечения граждан, уволенных с военной службы.

**Практическая значимость**выполненного исследования заключается в возможности использования основных положений и выводов:

для разработки целостной концепции социальной защиты федеральных государственных служащих Российской Федерации;

в деятельности органов Министерства обороны, других силовых министерств и ведомств РФ по совершенствованию системы социальных гарантий и льгот;

в работе государственных, региональных и муниципальных органов управления по реализации программ социальной защиты граждан;

в учебном процессе экономических вузов.

**Апробация работы.**Полученные результаты и выводы были использованы: при подготовке проекта целевой государственной программы «О переподготовке военнослужащих, граждан уволенных с военной службы»; в научно-исследовательской работе «Разработка военно-социальной политики государства».

Основные положения диссертационного исследования докладывались на межрегиональных научно-практических конференциях в администрации Ярославской области, а так же в Ярославском филиале военного финансово-

**9**экономического университета в 2000-2003 годах. Материалы диссертации были использованы при разработке и чтении курсов лекций по дисциплинам «Военная экономика», «Денежное довольствие и социальное обеспечение военнослужащих» (ЯФВФЭУ).

**Публикации.**По теме исследования опубликовано 7 научных работ общим объемом 2,8 п.л.

**Структура и объем диссертации.**Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка литературы и приложений. В диссертации представлены 14 таблиц, 6 рисунков, 3 диаграммы. Основной текст изложен на 146 страницах компьютерного текста. Список литературы включает в себя 150 наименований.

## Социальная политика государства: финансово-экономический аспект

История экономического развития человеческого общества показывает многообразие и изменчивость взглядов на соотношение понятий «социальная справедливость» и «государство». Попытки определить социальное предназначение государства предпринимались мыслителями различных эпох и различных научных направлений. Так, Платон и Аристотель считали, что назначением всякого государства является утверждение нравственности. Позже этот взгляд на социальное назначение государства поддержал и развил Гегель. Представители договорной теории происхождения государства в его существовании видели общее благо (Гораций), общую безопасность (Гоббс), общую свободу (Руссо). Пассаль главную задачу государства также видел в развитии и реализации свободы человека.

В предвоенные годы представители фрайбургской школы (В. Ойкена, Ф. Бема и др.) разработали концепцию «порядков» . Заслугой ученых этой школы явилось изучение взаимосвязи между собственно экономическими, политическими и государственными порядками.

В середине XX века возникает ряд теорий («Государство всеобщего благоденствия», «Плюралистическая демократия», «Правовое государство» и другие), которые главную задачу современной государственности видят в создании в рамках закона разнообразных социальных благ для всех членов общества с учетом возможностей каждого (Ростоу, Хекшнер, Берне, Джонс и другие)2.

В связи со сложностью и многогранностью понятия социальной справедливости, современные ученые и экономисты имеют различные взгляды на

Эгалитарный подход предусматривает, что в обществе отсутствует неравенство в распределении социальных благ. Ведь недаром слово «эгалитарный» (фр. egalite - равенство) означает «уравнительный».

Второй подход связан с именем Джона Роулса, современного американского философа. По его мнению, справедливой считается такая дифференциация социальных благ, при которой относительное экономическое неравенство допустимо лишь тогда, когда оно способствует достижению более высокого абсолютного уровня жизни беднейшими членами общества.

Третий подход уходит своими корнями в учение Иеремии Бентама, английского экономиста, основоположника доктрины утилитаризма. И. Бентам полагал, что главной задачей государства является обеспечение наибольшего счастья для возможно большего количества членов общества. Но, однако, И. Бентам исходил из того, что функции полезности у разных людей неодинаковы. Иначе выражаясь, способность к наслаждению в результате обладания каким-то количеством благ у разных людей различны. Получать большую долю общественного богатства должен тот, кто способен в большей степени получить полезность. Таким образом, общая полезность максимизируется не в случае равного распределения богатства между членами общества, а в результате пропорционального (в соответствии с различными функциями полезности) его распределения.

И, наконец, рыночное распределение доходов и благ предполагает соответствие дохода каждого владельца фактора производства предельному продукту, полученного от данного фактора. Таким образом, в этом случае допустимо значительное неравенство в распределении доходов.

Все эти взгляды нашли свое воплощение в различных современных концепциях и доктринах, возлагающих на государство задачу обеспечения ряда неотъемлемых прав человека, в том числе права на труд, на справедливое распределения доходов в обществе, на определенный общественно необходимый стандарт благосостояния, который реализуется через социальную политику государства.

## Содержание системы социальных гарантий для граждан, уволенных с военной службы

Ныне действующая система социального обеспечения бывших военнослужащих развивается и совершенствуется вместе с развитием государства и его Вооруженных Сил. Конкретные условия экономического и политического развития, духовные аспекты становления общества оказывают влияние на направления трансформирования системы социальных гарантий.

Социальные гарантии представляют собой совокупность законодательно закрепленных норм права в области социальной защиты личности. То есть, государство гарантирует предоставление гражданам тех социально-правовых норм, которые нашли отражение в его законодательстве. На практике социальные гарантии выступают в виде льгот и компенсаций, предоставляемых различным категориям граждан.

Все льготы, предоставляемые гражданам, уволенным с военной службы можно сгруппировать в восемь разделов:

Первые три группы льгот рассмотрим во втором и третьем параграфах нашего исследования, а сейчас остановимся на остальных видах льгот, которые имеют бывшие военнослужащие.

Жилищные льготы.

Гарантированность в предоставлении жилья заложена в ст. 40 Конституции РФ, Законе о статусе военнослужащих и Жилищном кодексе25. При этом основными формами решения проблем жилищной обеспеченности выступают:

строительство жилья для постоянного проживания за счет средств федерального бюджета, с распределением его в порядке очередности по социальным нормам;

в виде безвозмездных субсидий на приобретение жилья (государственных жилищных сертификатов) в денежной форме, размещенной на банковском блокированном целевом счете, в виде площади жилья в завершенном объекте жилищного строительства, финансирование которого осуществлялось за счет средств федерального бюджета;

в виде безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) жилья за счет средств федерального бюджета в пределах социальной нормы площади жилья в зависимости от продолжительности военной службы ;

предоставление служебного жилья по месту пребывания, после увольнения с военной службы;

аренда жилья с выплатой денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений в размерах в зависимости от населенного пункта дислокации части и размеров семьи.

Таким образом, налицо действие в Министерстве обороны, как распределительной системы предоставления жилья, так и элементов рыночной сис 67 темы предоставления жилья (выпуск и погашение государственных жилищных сертификатов, аренда жилья), что порождает ряд отличий в удовлетворении жилищных потребностей бывших военнослужащих.

Однако, несмотря на разнообразие форм обеспечения жильем, положение в этой области среди военнослужащих, увольняемых с военной службы в запас или отставку, и граждан, ранее уволенных с военной службы и ожидающих получения квартир в субъектах Российской Федерации, не улучшается, а острота ситуации продолжает нарастать, о чём свидетельствуют данные Мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы и членов их семей (да-лее - Мониторинг) .

Так, на 1 января 2001 года в Вооруженных силах насчитывалось 160980 семей граждан, уже уволенных с военной службы, все еще не имеющих положенных им по закону жилых помещений для постоянного проживания. При этом динамика числа бесквартирных военнослужащих имеет тенденцию к росту.

## Совершенствование системы пенсионного обеспечения и других льгот для бывших военнослужащих

Важнейшим приоритетом военной реформы в Российской Федерации является повышение статуса военной службы. Осуществление комплекса мер по социальной защите военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является одной из ключевых задач в обеспечении национальной безопасности Российского государства. Несмотря на предпринимаемые усилия, на протяжении последних лет продолжает сохраняться ряд социальных проблем, крайне отрицательно влияющих на морально-психологическое состояние военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы.

В целях решения этих проблем нами разработан комплекс предложений в области совершенствование системы пенсионного обеспечения и других льгот, для бывших военнослужащих.

В сфере пенсионного обеспечения:

Прежде всего, следует отметить, что все изменения в пенсионном обеспечении военнослужащих будут происходить под влиянием осуществляемой в России «общегражданской» реформы пенсионного обеспечения. Воздействие этой реформы не всегда будет положительным и однозначным. Специфический характер воинского труда, ограничения и лишения, испытываемые военнослужащими в процессе службы, иногда оказываются непонятными для гражданских чиновников. Кроме того, сами контуры осуществляемой реформы пенсионного обеспечения остаются размытыми и неконкретными.

В связи с этим потребуется глубокая и кропотливая проработка мероприятий по совершенствованию системы пенсионного обеспечения военнослужащих со стороны Министерства обороны и законодательных органов.

Учитывая сложившееся положение в системе социального обеспечения военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также некоторые тенденции, проявившиеся в ходе реформы Вооруженных Сил, основными направлениями развития системы пенсионного обеспечения военнослужащих на наш взгляд могли бы быть следующие.

1. Дальнейшее совершенствование нормативно - правовой базы пенси онного обеспечения военнослужащих с учетом государственного характера его финансирования. Сохранение Федерального закона «О пенсионном обес печении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в качестве основного законодательного акта его осуществления. Противодей ствие попыткам переведения военнослужащих на обеспечение пенсиями по единому с гражданскими лицами закону.

2. Развитие «традиционных» методов повышения пенсий: - расширение денежной основы для исчисления пенсий.

По мере стабилизации экономического положения в стране осуществить поэтапное включение в размер денежного довольствия для исчисления пенсии сумм, получаемых военнослужащими в виде дополнительных выплат и надбавок.

Для облегчения перерасчетов пенсий, в случае изменения норм денежного довольствия, можно использовать коэффициент добавочного денежного довольствия. Данный коэффициент можно рассчитать путем деления суммы ежемесячных добавочных видов денежного довольствия (кроме процентной надбавки за выслугу лет) на сумму ежемесячного денежного довольствия (включая все добавочные виды), которую получал военнослужащий на день увольнения: