Голобородько Игорь Владимирович. Финансовое и институциональное регулирование системы социальной защиты военнослужащих профессиональной армии : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ярославль, 2003 201 c. РГБ ОД, 61:04-8/396-7

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Сущность и необходимость социальной защиты военнослужащих 12

1.1. Понятие и сущность социальной защиты, ее особенности в условиях профессиональной армии 12

1.2. Методология определения социально-экономической эффективности системы социальной защиты военнослужащих и их семей 36

Глава 2. Сравнительный анализ финансово-экономического и правового обеспечения социальной защиты военнослужащих в России и ведущих странах мира 69

2.1. Реализация социальных гарантий и норм обеспечения военнослужащих иностранных государств и России 69

2.2. Сравнительный анализ страхования жизни и здоровья военнослужащих в США и в Российской Федерации 99

Глава 3. Основные направления совершенствования системы социально-правовой защиты военнослужащих 116

3.1. Противоречия функционирования системы социально-правовой защиты военнослужащих и ее финансово-экономического механизма 116

3.2. Основные направления привлечения дополнительных источников финансирования и пути совершенствования финансово-экономического механизма социальной защиты военнослужащих 149

Заключение 172

Список литературы 178

Приложения

**Введение к работе**

В любом обществе существуют виды благ и услуг, потребление которых оно обязывается тем или иным способом гарантировать всем своим членам. Перечень этих видов благ и услуг может различаться на разных этапах общест-венно-экономического развития каждой конкретной страны. Как правило он включает прежде всего услуги социально-культурного характера (просвещение, здравоохранение, культура). Существуют и группы населения, которые (целиком или частично) обеспечиваются обществом, а не непосредственными индивидуальными усилиями или усилиями семей в которых они проживают. Предоставление обществом указанных благ и услуг и поддержка определенных групп населения обозначаются обычно термином «социальная защита».

Функция социальной защиты военнослужащих выражается в деятельности органов государственной власти, военного управления и местного самоуправления по созданию условий для реализации прав и законных интересов, свобод и обязанностей, а также льгот, гарантий и компенсаций, вытекающих из особенностей военной службы. Указанные условия включают в себя также обязанности перечисленных органов по закреплению в нормативных правовых актах льгот, гарантий и компенсаций, обусловленных спецификой военной службы, и созданию механизмов реализации прав, свобод и обязанностей военнослужащих.

Система социальной защиты, как показывает практика, вовлечена в сие-

**»**

тему рынка и является ее неотъемлемым элементом. Через нее реализуется принцип социальной справедливости. Социальная поддержка тех, кто объективно не имеет возможности обеспечить себе достойный уровень жизни, — это, по существу, необходимая плата за возможность предпринимательской деятельности и получение дохода в стабильном обществе.

На протяжении последнего десятилетия в России остро встала проблема финансовой и материальной ресурсообеспеченности национальной обороны. Основным источником финансирования Вооруженных Сил (ВС) в соответствии с Федеральным законом «Об обороне», Бюджетным кодексом РФ являются средства федерального бюджета Российской Федерации. Несмотря на принимаемые в по-

следние годы меры по мобилизации в федеральном бюджете доходов для финансирования мероприятий военного строительства, возможности федерального бюджета остаются ограниченными и не позволяют существенно улучшить уро-вень содержания и технической оснащенности Вооруженных Сил РФ.

Социальная защита военнослужащих является элементом военного строительства, важной составной частью общегосударственной политики в условиях реформирования российского общества и его Вооруженных Сил. Соответственно социальная незащищенность военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, тенденция ее расширения и углубления подрывает сами основы строительства и реформирования армии, престиж военной службы, сводит на нет все усилия, предпринимаемые по военно-патриотическому воспитанию молодежи, ориентации ее на подготовку и прохождение военной службы по призыву и в кадрах, порождает массовое уклонение от призыва, не позволяет укомплектовать армию наиболее жизнедеятельной, профессионально пригодной частью общества.

В таких сложных социально-экономических условиях возникла объективная необходимость в новых подходах к финансированию национальной обороны, одним из которых является возрастание роли дополнительных (внутренних) источников финансирования, прежде всего средств, образующихся за счет внебюджетных источников. В настоящее время вполне закономерны активные поиски новых путей привлечения средств за счет внебюджетных источников для сохранения существующего потенциала армии и флота, эффективного его использования в решении многочисленных социальных проблем военнослужащих, гармоничного «вливания» материальных и людских ресурсов в гражданскую инфраструктуру с получением максимального экономического эффекта. С этой целью следует обратить внимание на историческое прошлое, а именно на годы тяжелых экономических испытаний страны, когда роль внебюджетных источников существенно возрастала и компенсировала ту часть функций государства, которую оно в силу объективных экономических и политических причин не могло исполнить в полной мере.

Характер современной военной службы коренным образом меняет место и роль военнослужащих, их правовой статус, наполняет новым содержанием их права и обязанности. Вне системы социальной защиты профессионализация армии и переход на службу по контракту весьма проблематичны и практически несостоятельны.

Актуальность темы. Значение социальной защиты профессиональных военнослужащих и членов их семей в современных условиях неуклонно возрастает, что обусловлено:

обострением ранее существовавших и возникновением новых социальных проблем российского общества - безработицы, неплатежей заработанного вознаграждения, платности медицинских и образовательных услуг, потери социально-уязвимыми группами населения, в том числе военнослужащими и их семьями, ряда социальных гарантий;

осуществляемым в России комплексом социальных реформ, нацеленных на переход в социальной сфере от патерналистской политики к либеральной, ориентированной на снижение вмешательства государства в решение личных проблем граждан, предоставление им возможно большей свободы, что в условиях законодательного запрета для военнослужащих заниматься какой-либо

уплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской и творческой, ставит благосостояние их самих и их семей в прямую зависимость от уровня их государственного обеспечения;

проведением комплексной военной реформы, важнейшей составной ча  
стью которой является создание соответствующей системы социальной защиты  
военнослужащих;

активным участием российских военнослужащих в локальных войнах, вооруженных конфликтах, миротворческих и контртеррористических операци-ях, вследствие чего актуализировалась проблема принятия дополнительных мер по социальной защите участников боевых действий, инвалидов, семей погибших военнослужащих.

В условиях, когда финансирование расходов государственного бюджета по

## Понятие и сущность социальной защиты, ее особенности в условиях профессиональной армии

Неотъемлемыми факторами любой нормально функционирующей социальной системы являются социальная защита и социально-экономическая поддержка населения.

Социальная помощь в поддержании физической жизни людей, удовлетворении их социальных потребностей существовала уже в начальный период развития человечества и осуществлялась на основе обычаев, норм, традиций, ритуалов. Это помогало людям приспособиться к неблагоприятным природным условиям, сохранить целостность и преемственность культуры семьи, рода, общности. Взаимопомощь и выручка были естественным атрибутом совместной жизни людей.

С развитием цивилизации, технического прогресса и культуры, распадом семейно-родственных и общинных связей государство все более активно принимало на себя функцию гаранта социальной защищенности человека. Формирование и развитие рыночной экономики привело к выделению социальной защиты населения в самостоятельный вид деятельности, которая приобрела новый смысл и значение прежде всего как защита от неблагоприятных воздействий рыночных отношений.

Происходящие в России изменения объективно способствуют достижению экономического благополучия в стране посредством формирования рыночных отношений. Много поставлено в этой связи на развитие частной инициативы предпринимательства, благодаря чему ожидается улучшение жизни, самочувствия каждого человека.

Однако не все категории населения имеют одинаковые возможности для активного участия в строительстве новых отношений собственности, а соответственно, и использования новых источников доходов. Поэтому государство должно гарантировать некоторым слоям населения с помощью государственно 13 правовых норм определенный уровень жизни.

В силу различных обстоятельств к таким группам относятся: инвалиды, пенсионеры (как нетрудоспособная часть населения), военнослужащие (как часть государственного аппарата, на которую возложены определенные ограничения в жизнедеятельности, связанные с обязанностями данной категории граждан по вооруженной защите государства), члены семей военнослужащих (на которых непосредственно влияет положение главы семьи).

Военнослужащие составляют исключительную социальную общность граждан, на которых возложены особые обязанности, связанные с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях и с риском для жизни. Им вручено современное оружие, в том числе средства массового поражения, грамотное содержание и умелое применение которого немыслимо без их высокой духовности, профессиональной пригодности и физического здоровья. Сам же человеческий фактор, определяющий боеготовность и боеспособность армии, выполнение Вооруженными Силами и другими войсками своего назначения по обеспечению военной безопасности и национальных интересов России, всецело зависит от положения военнослужащих в обществе, от защищенности предоставленных им прав и свобод человека и гражданина.

Социальная защита военнослужащих является элементом военного строительства, важной составной частью общегосударственной политики в условиях реформирования российского общества и его Вооруженных Сил. Соответственно социальная незащищенность военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, тенденция ее расширения и углубления подрывает сами основы строительства и реформирования армии, престиж военной службы, сводит на нет все усилия, предпринимаемые по военно-патриотическому воспитанию молодежи, ориентации ее на подготовку и прохождение военной службы по призыву и в кадрах, порождает массовое уклонение от призыва, не позволяет укомплектовать армию наиболее жизнедеятельной, профессионально пригодной частью общества.

## Реализация социальных гарантий и норм обеспечения военнослужащих иностранных государств и России

Приоритетной задачей военно-экономического обеспечения признается повышение уровня жизни, реализация установленных федеральным законодательством социальных гарантий военнослужащим и их семьям.

Военнослужащие, особенно проходящие службу в войсках, не получают вознаграждения, соразмерного своей квалификации, ответственности, риску и С вынужденным лишениям, связанным с условиями военной службы. Поднятие престижа Вооруженных Сил Российской Федерации неразрывно связано с дальнейшим повышением денежного довольствия военнослужащих и , установлением новых льгот, компенсирующих ограничения конституционных прав военнослужащих. Достаточно для этого обратиться за примером к вооруженным силам США, Великобритании и Франции.

На основе анализа законодательства зарубежных государств можно еде лать вывод, что наиболее развитая и отработанная система финансово-эконо ;. мического и правового обеспечения социальной защиты военнослужащих соз дана в США. В 1981 г. Конгресс США утвердил систему должностных окладов и льгот для всех категорий военнослужащих [97, 48]. Важнейшим условием принятой системы является обязательный ежегодный учет инфляционных про-цессов и, следовательно, корректировка сумм выплат. Размеры гарантированного денежного содержания военнослужащих США определяются рядом документов, в том числе «Меморандумом о взаимопонимании», «Требованиями по выбранной ВУС».

Система социальной защиты военнослужащих США полностью открыта для общественности (в отличие от нашей системы денежного обеспечения),

данные о ней помещаются даже в рекламе военной службы и включает в себя следующие направления:

прямые регулярные выплаты; ? специальные и наградные выплаты;

? компенсационные пособия и доплаты;

? продовольственное, вещевое, квартирное и медицинское обеспечение; льготы по линии социального обеспечения;

? прочие льготы;

? страхование жизни и здоровья военнослужащих.

Прямые регулярные выплаты включают в себя основные оклады, а также квартирное и продовольственное довольствие и распространяются на все категории личного состава, находящегося на действительной службе. При этом квартирное и продовольственное довольствие может предоставляться как в виде денежной компенсации, так и в натуральной форме.

Важнейшей и самой значительной по объему составной частью прямых регулярных выплат является основной оклад. Величина основных окладов военнослужащих вооруженных сил США устанавливается в соответствии с законами от 1970 и 1977 годов, определяющими необходимость равенства оплаты государственных служащих (в число которых входят и военнослужащие) заработной плате занятых в частном секторе экономики и работающих на равноценных должностях и по сходной специальности.

Размер основного оклада военнослужащего зависит от засчитанной выслуги лет и ранга, который соответствует воинскому званию. В американских вооруженных силах имеются следующие категории военнослужащих: высшие (ранги 0-7/0-10), старшие (О-4/О-б) и младшие офицеры (0-1/0-3), а также младшие офицеры, прослужившие до этого более четырех лет в качестве уо-рент-офицеров или сержантов (O-lE/0-ЗЕ), уорент-офицеры (W-1/W-4), рядовые и сержанты (Е-1/Е-9). Особенностью ВС США является наличие в них уо-рент-офицеров, которые по своему служебному положению приравниваются к младшим офицерам, однако не пользуются дисциплинарными правами последних.

## Противоречия функционирования системы социально-правовой защиты военнослужащих и ее финансово-экономического механизма

На протяжении последнего десятилетия в России остро встала проблема материальной и финансовой ресурсообеспеченности, что закономерно для экономики переходного типа. Вооруженные Силы Российской Федерации как важная часть государственной системы не стали исключением, а, напротив, в процессе своей жизнедеятельности очень ярко демонстрируют все коллизии этого времени. Находясь в стадии реформирования, Вооруженные Силы ведут активный поиск не только оптимальной структуры и численности, но и совершенствуют свою экономическую систему, составной частью которой является финансовое обеспечение войск и сил флот в целом и системы социальной защиты военнослужащих в частности.

Основным фактором, влияющим на решение социальных проблем в Вооруженных Силах, продолжает оставаться недостаточность финансовых и материальных ресурсов государства, выделяемых на улучшение денежного довольствия военнослужащих, реализацию их прав, льгот и гарантий в силу сложившейся социально-экономической ситуации в стране.

Система социальной защиты населения в России находится в стадии формирования, она постепенно превращается в качественно новую самостоятельную, многопрофильную отрасль народного хозяйства. Однако практика переходного периода в России показывает, что развитие рыночных отношений происходит не вместе с ростом социальной защиты населения, а, в основном, за счет его обнищания, что неминуемо порождает социальные антагонизмы. В конце 90-х годов около 25% населения имели душевой доход ниже прожиточного минимума. По сообщению Государственного комитета РФ по статистике в III квартале 2002 года денежные доходы ниже величины прожиточного минимума имели 38,7 млн. россиян, что составляет 27% от общей численности населения [121, 2002. 10 ноября]. Кроме того, одной из составляющих социальной политики в 90-е годы была коммерциализация отраслей социальной сферы, т.е. прямой перенос на население бремени расходов на эти отрасли. Доля расходов населения на оплату услуг образовательных учреждений в общих расходах на образование увеличилась с менее чем 2% в 1991 г. до 13% в 1998 г. За этот же период доля населения только в оплате медицинских услуг увеличилась с 2 до 13%, а с учетом расходов на покупку лекарств она возросла до 25-26% [77, 410]. По последнему показателю мы уже «перегнали» практически все западноевропейские страны и стремительно приближаемся к уровню стран, которые в английском языке ранее назывались недоразвитыми (undeveloped), а теперь именуются развивающимися (developing).

Аналогичная картина наблюдалась и с финансированием расходов по разделу «Национальная оборона» в 2002 году. Минимальный дефицит по этому разделу, по расчетам Комитета Государственной Думы по обороне, составляет 20,9 млрд. руб., в том числе: на денежное довольствие - 2,0 млрд. руб., на заработную плату гражданского персонала - 7,0 млрд. руб., на компенсацию взамен продовольственного пайка - 5,0 млрд. руб., на транспортные расходы - 2,0 млрд. руб. и на строительство жилья - 4,9 млрд. руб. Недостаточно также средств на закупки ГСМ и медицинское обеспечение. По расчетам Комитета, примерно 1,2 млрд. руб. недостает по разделу «Социальная политика» на пенсионное обеспечение [129, 8].

Принципиально важно сохранение исторически сложившейся обязанности государства — компенсировать военнослужащим их материальные и иные лишения, связанные с выполнением ими обязанностей военной службы. Ограничение военнослужащих в ряде конституционных прав, которое обусловлено особым характером военной службы, а также ее высокая интенсивность, социальная значимость и ответственность, повышенный риск для жизни и здоровья граждан, исполняющих воинский долг - все это непременно должно быть адекватно компенсировано государством.

