Венедиктова М.М.

Социальное обеспечение членов семей военнослужащих в России и в США: сравнительный анализ

Проведен сравнительный анализ социального обеспечения членов семей военнослужащих в России и в США.

Военно-социальная политика Российской Федерации в настоящее время понимается как обеспеченная финансированием за счет средств федерального бюджета совокупность теоретических положений, целевых установок и мероприятий органов государственной власти, направленных на управление социальным развитием военной организации, удовлетворение материальных и культурных потребностей личного состава войск, воинских формирований и органов, предназначенных для выполнения задач военной безопасности военными методами, граждан, выполнивших возлагавшиеся на них по контракту обязанности военной службы, и членов их семей, обеспечение на этой основе их социальной защиты, расширенного воспроизводства морально-психологического и физиологического потенциалов, поддержание внутренней устойчивости, стабильности, боеспособности и социальной безопасности военной организации государства [1].

Если социальное обеспечение военнослужащих и пенсионеров из их числа исследовано военно-экономической и военно-правовой наукой достаточно глубоко (труды Бурыкина А.Д., Венедиктова А.А., Горголы Е.В., Корякина В.М., Титова В.А. и др.), то мероприятиям военно-социальной политики, адресатами которых являются члены семей военнослужащих, в научных исследованиях уделяется существенно меньше внимания. По всей видимости, это объясняется незначительными объемами финансирования подобных мероприятий и традиционным отведением главной роли такой форме социального обеспечения военнослужащих, как денежное довольствие [2,с.117], размер которого практически не зависит от состава семьи его получателя.

Однако последнее не вполне верно. Например, как было показано в ходе анализа современной системы жилищного обеспечения военнослужащих, в ряде случаев рыночная стоимость получаемого жилого помещения превышает суммарный размер денежного довольствия военнослужащего за весь период военной службы [3]. При этом состав семьи оказывает непосредственное влияние на размер получаемой квартиры, поскольку зависит от количества совместно проживающих с ним членов семьи, а также от отнесения последних к тем или иным льготным категориям.

Забота о детях, супруге и других членах семьи для большинства людей составляет существенную часть их жизненных интересов. Только будучи спокойным за их бытовую устроенность, в том числе жилищные условия, питание, здравоохранение, образование, социальную защищенность на случай его смерти (гибели) либо наступления инвалидности, военнослужащий может полноценно осуществлять свою профессиональную деятельность, не только требующую чрезвычайно высоких физических и нравственных усилий, но и связанную с риском для жизни.

Прежде чем перейти к обоснованию собственной точки зрения на роль социального обеспечения членов семей военнослужащих в общей системе их социального обеспечения, рассмотрим вкратце структуру так называемых «компенсаций» военнослужащих вооруженных сил США. Это позволит нам проиллюстрировать собственные выводы примерами из практики высокоразвитого государства с рыночной экономикой.

Иностранный термин «компенсации» не имеет однозначного аналога в русском языке. Для различных его составляющих в экономике воинского труда используются понятия «денежное довольствие», «нату-

ральные виды обеспечения», «социальные гарантии», «компенсации». Далее для краткости мы также будем иногда использовать термин «компенсации», включая в него, если не оговорено особо, наряду с собственно компенсациями также и остальные перечисленные выше составляющие социального обеспечения военнослужащих и членов их семей. Учитывая, что по своей экономической природе компенсации являются формами оплаты воинского труда, далее мы будем для их обозначения использовать также термин «оплата воинского труда».

Компенсации в вооруженных силах США включают в себя широкий спектр различных элементов. Бюджет министерства обороны США состоит из шести основных титулов (разделов), один из которых именуется «Военнослужащие». Однако, несмотря на название, данный раздел не включает в себя все формы компенсаций военнослужащим. В частности, существует отдельный раздел, именуемый «Бюджет квартирного обеспечения семейных военнослужащих». Более того, не все компенсации осуществляются через бюджет министерства обороны. Так, финансирование льгот ветеранов обеспечивается через бюджет департамента по делам ветеранов.

В США соотношение величин денежных выплат и натуральных форм оплаты воинского труда в структуре социального обеспечения характеризуется следующими показателями[1]. Средний размер компенсации на одного военнослужащего, состоящего на действительной военной службе, в 2005 году составлял приблизительно 106 тыс. долл. США в год, из них денежные выплаты – 46 тыс. долл., натуральные формы социального обеспечения – 59 тыс. долл., т.е. 56 % его общей величины[2]. Данные показатели опровергают нередко приводимый (и основанный, скорее, на абстрактной вере во всесилие денежных рычагов, чем на фактах) довод, что в странах с рыночной экономикой основную часть социальных мероприятий в отношении военнослужащих составляют денежные выплаты. Отметим, что для гражданских работников в США доля натуральных видов обеспечения лежит в пределах 20-35 % суммарной оплаты труда [4,с.7].

Между 1988 и 1999 годами размер военных компенсаций (исключая льготы ветеранов) вырос приблизительно от 52 до 67 тыс. долл. для среднего военнослужащего. Между 1999 и 2005 годами он возрос приблизительно до 90 тыс. долл., т.е. за 6 лет увеличился еще на 23 тыс. долл. Больше половины (58 %) увеличения было обеспечено в натуральной форме[3]. При этом 43 % общего объема увеличения пришлось на долю пенсионного и медицинского обеспечения.

Большая часть (примерно 2/3)[4] натуральных форм социального обеспечения в вооруженных силах США приходится на так называемые отсроченные льготы. Они не могут быть использованы военнослужащими и членами их семей до тех пор, пока гражданин не оставляет действительную военную службу. Сюда включаются военные пенсии, здравоохранение для отставников, и иные льготы бывших военнослужащих.

Отметим, что в вооруженных силах США не вполне обоснованно в числе отсроченных компенсаций учитываются только те формы социального обеспечения, право на которые военнослужащий получит после оставления военной службы. По нашему мнению, к ним следует относить также те льготы и денежные выплаты, состав и величина которых обусловлены продолжительностью нахождения на военной службе. Например, российский военнослужащий, прослуживший 10 лет и более, должен быть обеспечен жилым по-

1 Здесь и далее величина компенсаций в вооруженных силах США, если не оговорено особо, приведена по состоянию на 2005 год. В 2010 году суммы основных окладов военнослужащих по сравнению с 2005 годом выросли примерно на 17 процентов.

2 Здесь и далее сведения о составе и величине различных форм социального обеспечения военнослужащих вооруженных сил США даются по монографии С.М. Козьяка «Военные компенсации: требования, тенденции, варианты» [4].

3 Здесь и далее увеличение величины различных форм социального обеспечения военнослужащих дано в реальных ценах (с поправкой на уровень инфляции).

4 Доля определяется в стоимостном выражении.

мещением по установленным нормам. От выслуги лет зависит величина соответствующей процентной надбавки к денежному довольствию. Такого рода отсроченные формы социального обеспечения не могут не учитываться гражданином при решении вопроса о продолжении военной службы по контракту (собственно говоря, для этого они и введены). Соответственно, их стоимостную величину следует учитывать наряду с теми формами компенсаций, которые военнослужащий и члены его семьи могут использовать немедленно либо после увольнения с военной службы.

Денежные формы социального обеспечения (так называемые «наличные компенсации») в вооруженных силах США состоят из пяти основных частей:

1. *Основной оклад*. Составляет порядка 72 процентов общего размера денежного довольствия, а в абсолютном выражении – порядка 35 тыс. долл. в год для среднего военнослужащего (в 2010 году). Данная выплата подлежит налогообложению на общих основаниях с гражданскими работниками.

Увеличение основного оклада в последние 10 лет производилось по двум направлениям: всем военнослужащим (независимо от их звания, выслуги лет или профессии), и специфическим их группам.

а) Общее увеличение. В 2000 финансовом году Конгресс США принял акт, в соответствии с которым рост основных окладов в вооруженных силах должен превосходить уровень увеличения заработной платы наемных работников (так называемый ECI – employment cost index) на 0,5 процентного пункта вплоть до 2006 года. С 2007 года нормативно закреплено увеличение основных окладов военнослужащих на уровне не ниже ECI, однако может быть увеличено в конкретном финансовом году при условии одобрения соответствующего финансирования Конгрессом. Так, в 2009 и 2010 годах фактическое увеличение составило ECI + 0,5 процентного пункта[1].

б) Реформа таблицы денежного довольствия. В вооруженных силах США используется таблица, позволяющая определить величину основного оклада в зависимости от ранга военнослужащего (который можно условно сопоставить с воинским званием), выслуги лет, а также некоторых иных особенностей прохождения военной службы.

В 2000 году администрация Клинтона предложила существенную реформу данной таблицы. При определении размера основного оклада предлагалось увеличить роль (т.е. влияние на величину оклада) сложности служебных обязанностей, определяемых рангом военнослужащего, по отношению к выслуге лет. Это имело целью стимулировать оставление на службе специалистов среднего звена, как правило, имеющих небольшую продолжительность военной службы. При этом размер оклада ни одной из категорий военнослужащих не должен был уменьшиться в результате реформы. Отметим, что отечественные исследователи приходят к аналогичному выводу о целесообразности увеличения в настоящее время в Вооруженных Силах Российской Федерации окладов по воинской должности и воинскому званию с одновременным снижением величины процентной надбавки за выслугу лет [5].

В США увеличение основного оклада за период с 1999 по 2005 год, составило приблизительно 28 % полного увеличения компенсации. Четыре пятых этого увеличения составило возрастание денежного довольствия всех военнослужащих и только одна пятая нацелена на их специфические группы. Другие платежи и пособия, которые включают специальные и стимулирующие выплаты, составляли только 3 % увеличения компенсации.

2. *Жилищное пособие*. Это вторая по величине (примерно 18 %) составляющая денежного довольствия. Приблизительно одна треть военнослужащих, размещенных в Соединенных Штатах, живет на базах (где жилье, как правило, предоставляется бесплатно), две трети – в собственных либо арендованных домах за пределами воинской части. Последние получают денежную компенсацию, достаточную для полного покрытия расходов на жилье. Ее размер определяется рангом (по сути –

1 Интернет-сайт министерства обороны США: US Department of Defense official Web site // http://www.defenselink.mil/militarypay.

воинским званием) военнослужащего, местными ценами на жилье, а также фактом наличия либо отсутствия у военнослужащего иждивенцев. При этом выплаты положены даже на детей военнослужащего от расторгнутого брака, проживающих вместе с бывшей женой. Жилищное пособие не облагается федеральным подоходным налогом. Его средний размер приблизительно 8 тыс. долл. США.

За период с 1999 по 2005 год величина выплачиваемых военнослужащим жилищных компенсаций возросла на 66 %. Это увеличение отражает воздействие, в основном, двух факторов:

а) Устранение платежей за счет собственных средств для военнослужащих, живущих вне территории военных баз. Ранее им предоставляли жилищное пособие, достаточное, чтобы покрыть, в среднем, 80 % расходов на жилье. В 2000 году администрация Клинтона объявила о плане устранить все собственные платежи для таких военнослужащих в течение пяти лет. Данный план предполагал сокращение доли собственных расходов военнослужащих на оплату жилья на 4 процентных пункта каждый год, в результате чего они должны были быть полностью устранены в 2005 финансовом году. В 2005 году администрация Буша закончила выполнение этого плана.

Размер пособия зависит от цен на жилье, сложившихся в данной местности, и от состава семьи военнослужащих. Он устанавливается с таким расчетом, чтобы полностью покрыть разумные расходы на жилище. Если военнослужащий выбирает более дорогостоящее жилое помещение, разницу он доплачивает за счет собственных средств. Если же фактическая стоимость жилья оказывается ниже нормы, положительная разница остается в распоряжении военнослужащего.

б) Общий рост цен на жилье в 1999-2005 годах. Кроме того, проводимая министерством обороны США политика приватизации жилья на военных базах привела к тому, что с 1999 года количество лиц, получающих жилищное пособие, возросло на 10 %. Данная политика заключается в том, что жилищный фонд, расположенный на военных базах, передается в частную собственность. Таким образом, семейные военнослужащие, живущие на базах, ставятся в такое же положение, что и проживающие за их пределами.

3. *Продовольственное пособие.* Составляет примерно 5 % денежного довольствия. Данное пособие получают все офицеры, а рядовой персонал[1] – лишь в тех случаях, когда не имеет возможности питаться в финансируемых правительством столовых. Продовольственное пособие, как и жилищное, не облагается налогом.

4. *Льготы по федеральным налогам.* Строго говоря, данные выплаты не являются денежными, однако экономия на налогах (по сравнению с тем, что следовало бы заплатить в случае обложения жилищного и продовольственного пособий налогом) означает фактически дополнительные денежные средства, остающиеся в распоряжении военнослужащего, т.е. имеет общую экономическую природу с наличными формами оплаты. Величина этой льготы составляет примерно 5 % денежного довольствия.

Военнослужащие, находящиеся в зоне боевых действий, освобождаются от уплаты подоходного налога в текущем месяце вне зависимости от продолжительности нахождения в зоне боевых действий (хотя бы один день). Для рядового персонала ограничений по сумме освобождаемого дохода нет, а для офицеров от налогообложения освобождается доход до 7368,30 долл. в месяц (в 2009 году).

5. *Специальные и стимулирующие выплаты.* Данные выплаты не включаются в величину денежного довольствия и призваны привлечь граждан на военную службу, а также стимулировать продление контрактов о прохождении военной службы. Сюда включаются выплаты при заключении и перезаключении контракта, дополнительные платежи специалистам определенных профессий (например, летчикам, офицерам ядерных силовых установок, врачам), доплаты за службу вдали от дома в течение длительного периода, или в ме-

1 Здесь и далее под рядовым персоналом будем понимать всех военнослужащих, не являющихся офицерами.

стах с «враждебным окружением» (например, Ирак, Афганистан), за исполнение обязанностей, связанных с риском для жизни, морское довольствие, плата за несение службы на подводных лодках и др. Всего имеется около 50 специальных и стимулирующих выплат. Их суммарная величина обычно не превышает 10 % от денежного довольствия, однако в ряде случаев (например, офицерам перечисленных выше специальностей) может составить существенную долю общей величины денежного довольствия.

В период с 1999 по 2005 годы размер таких выплат (например, пособий при заключении первого и последующих контрактов) возрос на 17 процентов. Сюда не включены специальные платежи, такие как плата за исполнение обязанностей с риском для жизни, выплаты, связанные с военными операциями в Ираке и Афганистане, на которые выделяются отдельные ассигнования.

Таким образом, применительно к денежным формам оплаты в вооруженных силах США только величина жилищного пособия зависит от количества иждивенцев военнослужащего, т.е. может рассматриваться как форма социального обеспечения членов его семьи. Отметим, что в российских Вооруженных Силах практически не применяется термин «иждивенцы». Вместо него используется понятие «члены семьи», что не всегда оправданно.

Натуральные формы социального обеспечения в США в большей степени адресованы наряду с военнослужащими также и членам его семьи. К основным их видам относятся:

1. *Пенсия по выслуге лет*. Это одна из наиболее дорогостоящих форм социального обеспечения. Система пенсионного обеспечения военнослужащих существенно отличается от применяемой в частном секторе, а также для федеральных гражданских служащих. Право на пенсию за выслугу лет приобретают граждане, прослужившие в вооруженных силах 20 лет и более. По истечении указанного срока службы военнослужащий может уволиться и получать пенсию в размере половины их основного оклада, для определения которого берется трехлетний период с наиболее высоким значением данного показателя для конкретного военнослужащего. На практике всего лишь 15-20 % лиц, проходивших военную службу, приобретает выслугу, дающую право на получение пенсии за выслугу лет. При этом большую их часть составляют офицеры. 30-40 % офицеров остаются на военной службе до тех пор, пока приобретут право на пенсию. Для рядового персонала эта доля составляет лишь 10-15 %.

Военные пенсии финансируются по накопительной системе, т.е. каждый год из военного бюджета отчисляется определенная сумма денег, чтобы обеспечить будущие затраты на пенсионное обеспечение состоящих в данный момент на службе военнослужащих. Суммы переводятся в специальный фонд, управляющий данными средствами в целях получения дохода. Пенсии военнослужащим выплачиваются за счет средств данного фонда. В 2005 финансовом году за одного военнослужащего в среднем перечислялось примерно 10 тыс. долл. США, что составляет около 9 % общего объема компенсаций.

Этим система пенсионного обеспечения военнослужащих вооруженных сил США отличается от отечественной, которая построена по иному принципу – в военный бюджет текущего периода закладываются суммы, предназначенные для выплаты пенсий пенсионерам из числа бывших военнослужащих. Аналогичная система применялась в вооруженных силах США до 1985 года.

2. *Здравоохранение*. Безусловно, это наиболее крупная натуральная форма обеспечения военнослужащих в США. Военная система здравоохранения (известна как TRICARE) обеспечивает не только действующих военнослужащих и пенсионеров из их числа, но и их иждивенцев. В целом, приблизительно 10,4 миллиона человек в настоящее время имеют право получать льготы в сфере здравоохранения от вооруженных сил. В это число входят приблизительно 1,4 миллиона действующих военнослужащих, 1,8 миллиона членов их семей, 1,9 миллиона пенсионеров из числа быв-

ших военнослужащих и 3,4 миллиона членов их семей.

Вооруженные силы управляют сетью из 75 больниц и 460 клиник, расположенных на территории США и за границей, где оказывается медицинская помощь действующим военнослужащим. Члены их семей, отставники и иждивенцы, имеющие право на бесплатную медицинскую помощь, могут выбрать один из трех вариантов медицинского обслуживания, которые отличаются степенью участия граждан в оплате своего медицинского обслуживания: бесплатная медицинская помощь на общих основаниях, возможность выбора поставщиков медицинских услуг с частичной их оплатой на принципах софинансирования, а также структура, подобная гражданской системе добровольного медицинского страхования.

Отставники, достигшие возраста 65 лет, имеют право на покрытие любых медицинских расходов, не входящих в систему бесплатной медицинской помощи, в том числе на получение лекарств бесплатно или на принципах незначительной частичной оплаты.

Оплата услуг здравоохранения составляет примерно 29 тыс. долл. США на одного действующего военнослужащего, из них примерно 18 тыс. долл. предоставляются министерством обороны. В период с 1988 по 2005 год общие расходы на военное здравоохранение выросли с 15 до 28 млрд. долл. При этом затраты на одного военнослужащего за тот же период времени утроились. Особенно быстрым был этот рост после 2000 года. Это увеличение расходов на военное здравоохранение обусловлено рядом причин.

Большая часть этого роста была вызвана теми же факторами, что обусловили и увеличение расходов на здравоохранение гражданских работников, т.е. затраты, связанные с введением новых технологий, изменения в стандартах и иных нормативах. Этот фактор обусловил более половины общего роста расходов на военное здравоохранение (56 %).

Еще 25 % этого увеличения были вызваны изменениями количества получателей соответствующих услуг. Оно имело место в результате снижения численности вооруженных сил после окончания холодной войны: с 2,2 до 1,4 миллионов человек между 1988 и 2003 годами. За тот же период число военных пенсионеров увеличилось с 1,6 миллионов до 2 миллионов человек. При этом на здравоохранение пенсионеров, как правило, приходится тратить больше средств, чем на более молодых граждан, проходящих действительную военную службу.

Увеличение бюджета министерства обороны США, выделяемого на здравоохранение, было обусловлено также введением новых льгот в данной сфере и расширением существующих (особенно интенсивно проводилось в период с 2000 года):

а) «Аптека для людей старшего возраста» (TRICARE Senior Pharmacy)[1]. Введена в 2001 году. В рамках данной льготы имеющие право на бесплатную медицинскую помощь военные пенсионеры могут получить лекарства бесплатно либо на условиях небольшой частичной оплаты. Напомним, что термином TRICARE обозначается военная система здравоохранения.

б) «TRICARE для жизни» (TRICARE For Life). До 2001 года военные пенсионеры не являлись участниками программы медицинского страхования вооруженных сил TRICARE до тех пор, пока не достигали возраста 65 лет. В 2001 году Конгресс США ввел программу «TRICARE для жизни», в соответствии с которой TRICARE действует как так называемый второй плательщик, оплачивая любые медицинские расходы, не покрытые бесплатной медицинской помощью.

в) «TRICARE: основное, удаленное, расширенное» (TRICARE Prime Remote Expanded). До 2002 года в вооруженных силах США действовала программа «TRICARE: основное, удаленное» (TRICARE Prime Remote), которая отличалась от базовой программы «TRICARE: основное» (TRICARE Prime) тем, что ее

1 Здесь и далее применяемые в вооруженных силах США термины, которые не имеют общепринятого перевода на русский язык, даются в авторском переводе с указанием в скобках их оригинального написания на английском языке.

адресатами были военнослужащие, живущие и работающие на удалении более 50 миль от военных медицинских центров. В рамках программы «TRICARE: основное, удаленное» такие граждане могли получать медицинскую помощь от гражданских медицинских учреждений. В 2002 году эта программа была расширена, в число ее адресатов были включены члены семей военнослужащих, живущих далеко от военных медицинских учреждений. В 2003 году программа была расширена на семьи резервистов. Данная программа получила наименование «TRICARE: основное, удаленное, расширенное».

г) Устранение софинансирования программы «TRICARE: основное» (TRICARE Prime). В 2001 году конгресс США своим актом отменил частичное софинансирование военнослужащими и членами их семей расходов на свое медицинское обеспечение в рамках программы «TRICARE: основное», т.е. данная программа стала для названных лиц полностью бесплатной.

Самой дорогостоящей из этих новых или расширенных льгот является программа «TRICARE для жизни». Эта программа увеличила затраты министерства обороны США на здравоохранение приблизительно на 3 млрд. долл. в год. Расширение льгот военнослужащих в сфере здравоохранения составляло приблизительно одну треть роста стоимости расходов на одного военнослужащего с 1988 по 2003 финансовый год.

3. *Льготы при размещении на военных базах*. Помимо здравоохранения министерство обороны США обеспечивает широкий диапазон других натуральных льгот для военнослужащих, их иждивенцев и отставников. Среди самых дорогостоящих – жилищное обеспечение на базах. В 2005 финансовом году на квартирное обеспечение семейных военнослужащих было выделено приблизительно 4 млрд. долл. США. Как отмечалось выше, на базах живет порядка 1/3 всех военнослужащих, размещенных в Соединенных Штатах. В 2004 году министерство обороны США имело 169 000 единиц жилищного фонда для семейных военнослужащих и арендовало еще 15 000 единиц.

Другая существенная льгота при размещении на военных базах – большая сеть магазинов, доступ к которым имеют как военнослужащие, так и отставники. Военные магазины обеспечивают широкий диапазон товаров народного потребления и предоставляют услуги по ценам ниже рыночных: от бензоколонок и компьютерных магазинов до ресторанов быстрого питания, винных магазинов и магазинов канцелярских товаров. Ежегодный объем продаж в таких магазинах – приблизительно 15 млрд. долл. Для финансирования данной льготы из федерального бюджета выделяется ежегодно около 1 млрд. долл., кроме того, министерство обороны предоставляет им бесплатных услуг примерно на 400 млн. долл. в год.

Еще одна важная льгота при размещении на военных базах – школы и детские сады для детей военнослужащих. На реализацию этой формы социального обеспечения министерство обороны США тратит примерно 13 тыс. долл. США в год на одного военнослужащего.

Отметим, что в Вооруженных Силах России до 1 января 2006 г. в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» имелась норма, которая предусматривала право на приобретение через сеть военной торговли промышленных и продовольственных товаров, продуктов питания по льготным ценам в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Однако соответствующий акт Правительства России принят не был, норма являлась фактически недействующей до ее отмены. Более того, цены в магазинах военторга в гарнизонах, как правило, превышают стоимость товаров в других торговых предприятиях.

4. *Льготы ветеранов*. Состоят из широкого диапазона различных типов помощи, предоставленной военнослужащим после того, как они оставили действительную военную службу. Они включают множество преимуществ в сфере здравоохранения, на случай инвалидности, образовательных и других льгот. Наибольшая часть финансирования направлена на охрану здоровья ветеранов и обеспечение льгот на случай инвалидности. Отметим, что большинство

военных ветеранов не являются военными пенсионерами. Любой, кто оставляет военную службу, считается ветераном (но только прослужившие 20 лет и более имеют право на военные пенсии и военное здравоохранение).

Другое важное различие между льготами военных пенсионеров и ветеранов состоит в том, что первые финансируются министерством обороны США, а вторые – через бюджет департамента по делам ветеранов. На 2005 финансовый год правительство просило в общей сложности приблизительно 67 млрд. долл. для департамента по делам ветеранов.

В Соединенных Штатах приблизительно 25 миллионов ветеранов, которые имеют право на многие льготы в сфере здравоохранения. На соответствующие программы в бюджете 2005 финансового года было предусмотрено 30 млрд. долл. Это финансирование используется для управления большой инфраструктурой здравоохранения, которая включает 158 больниц, 840 поликлиник, 133 частных санатория и 206 амбулаторных клиник. До 1986 года, усилия департамента по делам ветеранов в сфере здравоохранения были сосредоточены, прежде всего, на реабилитации уволенных военнослужащих после ранений и обеспечения больничного ухода для лиц с низким доходом. В 1986 году ветераны, имеющие более высокие доходы, также получили право на некоторые льготы в сфере здравоохранения по месту жительства.

Если бы военнослужащие осуществляли самостоятельное финансирование льгот в сфере здравоохранения, которые они получат в будущем как ветераны, это обошлось бы им примерно в 12 тыс. долл. в год.

Платежи, связанные с инвалидностью уволенных военнослужащих, составляют большую часть бюджета департамента по делам ветеранов. Они включают как выплаты самим ветеранам, здоровье которых ухудшилось в связи с прохождением военной службы, так и льготы супругам и детям военнослужащих, умерших в период прохождения действительной военной службы или в результате ранений, полученных в этот период. На эти цели в 2005 году выделялось 29 млрд. долл., которые обеспечивали выплаты 2,6 миллионам ветеранов, 328 тысячам членов семей и примерно тысяче детей.

Другие льготы, предоставляемые через бюджет департамента по делам ветеранов, включают образовательные, в сфере профессионального обучения и занятости, жилищного обеспечения. В целом, бюджет 2005 финансового года предусматривал приблизительно 8 млрд. долл. на обеспечение этих и других программ. Для финансирования предоставления данных льгот на каждого военнослужащего выделяется примерно 5 тыс. долл. ежегодно.

В период с 1990-х годов основные усилия в части совершенствования компенсаций военнослужащим были сфокусированы на увеличении льгот военных пенсионеров (отставников). В дополнение к упоминавшимся программам «Аптека для людей старшего возраста» и «TRICARE для жизни», военная пенсия и льготы для инвалидов-отставников были также расширены:

а) Отмена неполной пенсии (так называемая «мера REDUX»). В 2000 финансовом году конгресс США аннулировал меру «REDUX», введенную в 1986 году. В соответствии с ней военнослужащие, поступившие на военную службу после 31 июля 1986 г., после 20 лет службы должны были получать пенсию в размере 40 % основного оклада (а не 50 % как те, которые поступили на службу до этой даты). Отмена данной меры означает, что все военнослужащие в случае увольнения теперь получат пенсию в размере 50 % основного оклада после 20 лет службы. Учитывая, что мера «REDUX» была аннулирована спустя только 13 лет после ее введения, пенсия на этих условиях никому не назначалась.

б) Параллельные льготы (Concurrent Receipt). До недавнего времени, ветеранам, которые получали военные пенсии (то есть, прослужившим в вооруженных силах 20 лет и более), нельзя было предоставить одновременно и их полные пенсии от министерства обороны США, и полные льготы для отставников-инвалидов от депар-

тамента по делам ветеранов. Вместо того, чтобы позволить «параллельное» применение обеих льгот, отставникам уменьшали их пенсии на сумму льгот, получаемых в случае инвалидности по линии департамента по делам ветеранов. Учитывая, что выплаты по инвалидности не облагаются налогом, это было несколько выгоднее, чем получение пенсии.

В 2003 финансовом году конгресс США одобрил акт, который позволил отставникам, ставшими инвалидами в связи с участием в боевых действиях, получить соответствующие льготы по линии департамента по делам ветеранов без снижения пенсии за выслугу лет. Актом 2005 финансового года конгресс расширил эту меру, разрешив «параллельные» льготы во всех случаях, когда отставники утратили трудоспособность на 50 % или более в связи с прохождением военной службы.

в) Льготы переживших членов семьи. В 2005 финансовом году конгресс США расширил уровень льгот, предоставляемых оставшимся в живых членам семьи умерших военных пенсионеров. До этого изменения льготы переживших иждивенцев уменьшались по достижении ими 62 лет, т.е. с момента, когда они приобретали право на социальное обеспечение на общих основаниях. Согласно новому законодательству, платежи пережившим членам семьи умершего отставника увеличены с 35 до 55 % его пенсии.

В результате этих изменений и существенного увеличения основных окладов в период с 1999 года ожидаемые расходы на выплату военных пенсий в расчете на одного получателя возросли почти на 60 %. Наибольший вклад в это внесла отмена меры «REDUX», разрешение «параллельных льгот» и, наконец, расширение льгот переживших членов семьи.

г) Льготы при размещении на военных базах. Несмотря на увеличение выделения средств на данную сферу социального обеспечения в последние годы рост финансирования данных мероприятий примерно соответствовал уровню инфляции, т.е. оставался на том же реальном уровне. Вместе с тем забота о детях военнослужащих и квартирное обеспечение семейных военнослужащих были существенно увеличены. По результатам Центра стратегических и бюджетных исследований США стоимостная оценка данных льгот возросла на 9 % за период с 1999 по 2005 годы [4,с.29-30].

4. Прочие льготы военнослужащих. Включают вклады министерства обороны США в фонды социального страхования и медицинского обеспечения. Гражданские работники оплачивают соответствующие взносы за счет своих налогов пополам с работодателем. При этом для гражданских работников имеются три программы социального страхования: социальное обеспечение в старости, на случай нетрудоспособности (на их финансирование уплачивается налог в размере 12,4 % с первых 90 000 долл. годового дохода) и бесплатная медицинская помощь (соответствующий налог составляет 2,9 % общего дохода). Министерство обороны США финансирует получение военнослужащими того же объема социального обеспечения. Денежное выражение данной льготы равно примерно 3 тыс. долл. США в год.

По результатам сопоставления системы социального обеспечения военнослужащих вооруженных сил США и членов их семей с аналогичной системой в Российских Вооруженных Силах можно сделать следующие выводы:

1. Система жилищного обеспечения в период службы в вооруженных силах США позволяет обеспечить военнослужащих и членов их семей жильем за счет министерства обороны. В Вооруженных Силах России соответствующий механизм хотя и предусмотрен нормативными правовыми актами, однако реализуется лишь частично и с большими сложностями. Размеры компенсации за наем (поднаем) жилья мало соответствуют рыночным ценам. Например, даже суммарный доход военнослужащего (а не только указанная компенсация) в большинстве случаев не позволяет ему оплатить наем квартиры в городе Москве [5].

2. Льготы членов семей военнослужащих в сфере здравоохранения в России и в США сопоставимы по своей структуре (без сравнения уровня используемых тех-

нологий, стандартов и иных нормативов). Вместе с тем, наряду с успехами, декларируемыми в отчетных документах, в реальной жизни имеются проблемы, которые ставят под сомнение достоверность победных рапортов. Например, в Отчете о результатах реализации Стратегии социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации за 2008 год было отмечено: «Состоялось судьбоносное решение в отношении гражданского персонала, а это по численности – вторая армия. С этого года все они прикреплены на обслуживание к военно-медицинским учреждениям. Это тоже часть Стратегии – наполнить социальный пакет каждой категории реальными преференциями»[1].

Однако военно-медицинские учреждения имеются далеко не во всех городах, даже не во всех областных центрах, не говоря уже о других населенных пунктах. Соответственно, сообщение о прикреплении к ним всех гражданских работников представляется неоправданным преувеличением. При этом почти одновременно с выходом в свет Отчета в средствах массовой информации появились сообщения о том, что 19 января 2009 г. в соответствии с программой по созданию перспективного облика военных служб была принята директива о расформировании ряда военно-медицинских учреждений. В случае ее исполнения (срок – до 1 декабря 2009 г.) будет прекращено обслуживание в военно-медицинских учреждениях 10 000 кадровых военнослужащих, не говоря уже о членах их семей [6].

3. Право переживших членов семьи на частичное получение пенсии военнослужащего в США и в Российской Федерации до недавнего времени было весьма похожим. В США такие граждане получали пенсию в размере 35 % пенсии военнослужащего. В России – 30 либо 40 % денежного довольствия в зависимости от причин смерти (в большем размере пенсия выплачивается в случаях, когда смерть наступила по причинам, непосредственно связанным с военной службой).

Вместе с тем, есть и существенные особенности. Во-первых, в США пенсия пережившим членам семьи назначается в процентах от пенсии военнослужащего, величина которой не может превышать размер его денежного довольствия. В России базой для исчисления пенсии по случаю потери кормильца является не пенсия военнослужащего (бывшего военнослужащего), а его денежное довольствие. Это обусловлено, в частности, тем, что пенсия по случаю потери кормильца может назначаться членам семьи не только пенсионеров, но и граждан, умерших в период прохождения военной службы, т.е. не получавших пенсию.

Вместе с тем, под термином «денежное довольствие» в России понимается не вся величина оплаты воинского труда, а так называемое «денежное довольствие для исчисления пенсий», в которое включаются оклады по должности, воинскому званию и процентная надбавка за выслугу лет. Сюда не включены такие существенные выплаты как ежемесячное денежное поощрение (в размере до 10,5 окладов по воинской должности), ежемесячная надбавка за сложность, напряженность и специальный режим военной службы (до 200 % оклада по воинской должности), ежемесячная процентная надбавка военнослужащим, допущенным к государственной тайне на постоянной основе (до 75 % оклада по воинской должности), ежемесячные надбавки за ученую степень (до 7000 руб.) и ученое звание (до 25 % оклада по воинской должности) и др. Учитывая это обстоятельство размер денежного довольствия для исчисления пенсий в ряде случаев может оказаться существенно меньше половины общей величины оплаты воинского труда.

Вместе с тем, в России выплаты пенсии по случаю потери кормильца производятся в равном размере на каждого нетрудоспособного члена семьи, т.е. в отдельных случаях суммарный размер выплачиваемых им пенсий может оказаться как больше пенсии, так и больше размера денежного довольствия умершего военнослужащего. Это вполне оправданно, учитывая, что чаще всего размер такой пенсии в

1 Отчет о результатах реализации Стратегии за 2008 год // www.mil.ru/849/11876/41276/index.shtml

России позволяет обеспечить существование лишь на уровне, близком к прожиточному минимуму.

Кроме того, нельзя не учитывать и то обстоятельство, что сравнение «процентов» не дает возможности полноценно сопоставить соответствующие величины, поскольку размер денежного довольствия военнослужащих США в абсолютном выражении многократно превосходит оплату воинского труда по аналогичным воинским должностям в Вооруженных Силах России.

4. Льготы в сфере образования для членов семей военнослужащих в Российской Федерации довольно незначительны, не подразумевают полного либо частичного финансирования со стороны государства и предоставляются за счет ограничения доступа в названные образовательные учреждения лицам, не обладающим льготным статусом. В основном, они сводятся к предоставлению преимущественного права на поступление в государственные образовательные учреждения (например, детям военнослужащих, погибших при исполнении ими обязанностей военной службы или умерших вследствие военной травмы либо заболеваний – при поступлении в вузы и учреждения среднего профессионального образования; детям граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и имеющих общую продолжительность военной службы в календарном исчислении 20 лет и более – при поступлении в суворовские военные, нахимовские военно-морские, военно-музыкальные училища и кадетские, морские кадетские корпуса).

По результатам анализа рассмотренных в данной статье проблем можно сделать вывод, что в сфере социального обеспечения семей военнослужащих наиболее рациональным является не путь так называемой «монетизации льгот», а рациональное проектирование и реализация комплексной системы мер социальной защиты, включая их жилищные условия, питание, здравоохранение, образование, обеспечение товарами и бытовыми услугами, социальную защищенность на случай смерти военнослужащего либо наступления его инвалидности. Рассмотренный опыт США как высокоразвитого государства с рыночной экономикой полностью подтверждает такую точку зрения. В американских вооруженных силах не только имеется широкий диапазон мер социального обеспечения, предоставляемых в натуральной форме, но и опыт последних лет свидетельствует о постоянном совершенствовании и развитии данной системы.

При проектировании и выяснении экономической эффективности данной системы в Вооруженных Силах Российской Федерации весьма важным является разработка критерия такой эффективности с учетом переосмысления парадигмы экономики военного строительства вообще и военно-социальной политики в частности [7]. Необходимо отказаться от достаточно распространенного подхода, когда в качестве показателя эффективности военно-социальной политики рассматривается степень удовлетворения материальных и нематериальных потребностей военнослужащих и членов их семей.

Военная организация России существует не для «удовлетворения социальных потребностей» военнослужащих и иных лиц, а для обеспечения военной безопасности государства. Именно вклад в осуществление этой основной функции Вооруженных Сил должен рассматриваться в качестве критерия эффективности системы мер социального обеспечения членов семей военнослужащих.

Список использованных источников:

1. Венедиктов А.А. Современное содержание термина «военно-социальная политика Российской Федерации» // Вооружение и экономика. – 2008. – № 2.

2. Горгола Е.В. Совершенствование системы социально-экономического обеспечения военнослужащих на современном этапе военного строительства. Дис. … докт. экон. наук. – М.: ВУ, 2005.

3. Венедиктов А.А. Военно-экономический анализ мероприятий социального обеспечения военнослужащих // Вооружение и экономика. – 2008. – № 4.

4. Kosiak S.M. Military Compensation: Requirements, Trends and Options. – Washington, Center for Strategic and Budgetary Assessments. – 2005.

5. Венедиктов А.А. Экономико-математическое моделирование правового регулирования денежного довольствия военнослужащих. – М.: Военное право. – 2007. С. 60-62, 151-153.

6. Венедиктов А.А. Новая парадигма военно-социальной политики // Вооружение и экономика. – 2009. – № 1.

7. Экономика военного строительства: новая парадигма / Под. ред. Лавринова Г.А., Викулова С.Ф. – Ярославль: «Литера», 2008.