

Военно-экономический анализ мероприятий социального обеспечения военнослужащих

Докторант ОВА кандидат экономических наук доцент А.А. Венедиктов

Социальные проблемы военнослужащих Вооруженных Сил РФ широко известны. Средний размер их денежного довольствия не только ниже средней заработной платы по стране, но и отстает от нее по темпам роста в 1,2 раза. Даже по официальным данным Министерства обороны доля семей военнослужащих, имеющих денежные доходы на одного члена семьи менее прожиточного минимума, в 1,6 раза выше, чем в целом по России [1]. А ведь военнослужащие – это, как правило, здоровые мужчины в самом трудоспособном возрасте. При этом доля живущих за чертой бедности среди них выше, чем среди остального населения с учетом пенсионеров, инвалидов, безработных, низкоквалифицированных (и, соответственно, низкооплачиваемых) работников и т.п. Крайне медленно сокращается число военнослужащих не обеспеченных жильем по установленным нормам. В настоящее время оно составляет 122 тыс. семей. Расчеты Института экономики переходного периода убедительно показывают, что при нынешнем уровне социального обеспечения решить задачу перевода комплектования Вооруженных Сил исключительно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, не представляется возможным [2;3, с.61-69].

Даже средства массовой информации и произведения культуры и искусства давно перестали способствовать формированию среди населения страны положительного образа человека в погонах. Например, в транслируемых по телевидению современных фильмах образ «благородного» преступника встречается, пожалуй, чаще, чем располагающий к себе образ офицера.

Несмотря на отмеченные, а также на ряд иных проблем в военно-социальной сфере, немалое число граждан России и даже иностранных граждан поступают на военную службу по контракту. Представляется, что одна из причин этого в созданной еще в советский период нашей истории развитой системе неденежных форм социального обеспечения. Бесплатное образование, медицинское, жилищное, пенси-

онное и другие виды обеспечения продолжают выгодно отличать военную службу от многих других сфер приложения труда.

Сделаем простой расчет. Пусть размер среднемесячного денежного довольствия военнослужащего в Москве 20 тыс. руб. За 20 лет военной службы он получит доход в размере 20 тыс. руб. x 12 мес. x 20 лет = 4,8 млн. руб. Это меньше стоимости трехкомнатной квартиры в столице. Следовательно, с учетом права на приобретение жилого помещения, реальные доходы такого бесквартирного военнослужащего, как минимум, в два раза выше, чем их денежное довольствие. Аналогично можно посчитать денежное выражение гарантий в сфере здравоохранения (например, бесплатное обеспечение военнослужащих лекарствами, бесплатное либо по льготным ценам санаторно-курортное лечение, оплата проезда к месту лечения или отдыха), налоговые льготы, социальные гарантии членам семьи военнослужащего и др.

Вместе с тем правовое регулирование данных видов обеспечения зачастую формировалось под влиянием популистских мотивов, без детального анализа финансовых возможностей реализации соответствующих норм. Как отмечал Президент РФ В.В. Путин в своем послании Федеральному Собранию РФ от 8 июля 2000 г.: «Утвердилась государственная ложь...: мы принимаем многочисленные законы, заранее зная, что они не обеспечены реальным финансированием. Просто из политической конъюнктуры продавливаем то или другое решение. У нас нет другого выхода, кроме как сокращать избыточные социальные обязательства...» [4].

Как это ни печально, но неизбежным результатом стало принятие в последние годы целого ряда законодательных и иных нормативных правовых актов, которые отменяют либо умаляют права граждан, в том числе военнослужащих, без предоставления им адекватной компенсации. Эти документы продолжают действовать *de facto*, невзирая на серьезные сомнения в их конституционности [5, с. 17-28]. Не случайно 88 процентов опрошенных автором военнослужащих утвердительно ответили на вопрос о том, принимались ли в период их службы нормативные правовые акты, которые ухудшали бы социальную защищенность самих военнослужащих, а также членов их семьи. В том числе 57 процентов отметили, что такие акты принимались неоднократно.

Серьезную проблему военно-социального законодательства составляет высокая степень его коррупционности [6, с. 3-10]. Правовые нормы, регулирующие наиболее животрепещущие для граждан правоотношения (например, реализацию права на жилище), оставляют немалую свободу усмотрения для органов военного управления и, соответственно, повышают вероятность злоупотреблений, снижают степень уверенности военнослужащего в том, что имеющиеся у него права будут реализованы.

Например, еще недавно порядок обеспечения военнослужащих жильем был таков, что выпускник военного училища, назначенный для прохождения службы в Москву, мог через полгода получить квартиру по установленным нормам и сразу после этого уволиться с военной службы. Другой военнослужащий – 25 лет перемещаться по гарнизонам в отдаленных регионах России (а до 1991 года – СССР) и к моменту увольнения с военной службы являться бесквартирным. Причем как в первом, так и во втором случае ситуация ни коим образом не противоречила законодательству. С некоторыми изменениями данный порядок сохранился и в наше время.

Таким образом, существующий обширный набор льгот и гарантий в военно-социальной сфере, с одной стороны, не дает уверенности государству в том, что затраты бюджетных средств на их реализацию окажутся эффективными, т.е. что государство получит отдачу, адекватную произведенным вложениям. С другой стороны, граждане, принимая решение о поступлении на военную службу по контракту, не могут с достаточной степенью уверенности прогнозировать на более или менее длительный период, объем компенсаций, получаемых от государства за их воинский труд.

К сожалению, ряд научных исследований и даже программных документов грешат односторонним подходом к решению военно-социальных проблем. Рассмотрим, например, Стратегию социального развития Вооруженных Сил РФ [1]. Данный многостраничный документ декларирует решение в период до 2020 года целого ряда социально значимых задач, практически, по всем направлениям военно-социальной политики. Вместе с тем, после ознакомления со столь оптимистичным материалом

остаётся неясным, почему же собственно до сих пор перечисленные проблемы остаются нерешёнными.

Несмотря на использование авторами Стратегии терминологического аппарата, и, частично, инструментария современной науки, к сожалению, данный документ является ненаучным по своей сути. В нём отсутствует анализ причин сложившегося положения дел, не указано, за счёт каких ресурсов будет обеспечиваться решение весьма объёмного и затратного комплекса мероприятий. Многие показатели имеют явно декларативный характер (например, 26 раз в документе обещается «довести до 100 процентов» тот или иной показатель или «обеспечить всех военнослужащих»; 20 раз – довести уровень удовлетворённости различными видами обеспечения до 90 процентов).

Отметим, что общепризнанной методики измерения «уровня удовлетворённости» не существует, поэтому необходимо было, по крайней мере, указать, как планируется вычислять значение данного показателя. В её отсутствие получить нужную величину можно в любой момент, например, потребовав от командиров воинских частей представить донесения об уровне удовлетворённости личного состава тем или иным видом обеспечения, а затем «на научной основе» вычислить среднее арифметическое представленных показателей.

К неуправляемым рискам Стратегия относит факторы, которые в действительности доступны объективной оценке на этапе её формирования либо лишают смысла целевые установки документа. Сравним, например, ожидаемый результат Стратегии – «обеспечение семей всех военнослужащих, имеющих право на получение постоянного жилья, соответствующими жилыми помещениями» – с объявлением неуправляемым риском такого фактора как «недостаток производственных и строительных мощностей для обеспечения выполнения мероприятий Стратегии, связанных со строительством жилья для военнослужащих». По всей видимости, авторам Стратегии следовало сначала разобраться, хватит ли производственных и строительных мощностей для обеспечения выполнения декларируемых мероприятий, а потом уже включать их в документ.

Может ли считаться научным одновременное указание среди ожидаемых результатов «превышение размеров денежного довольствия военнослужащих на 25 процентов по сравнению со средней заработной платой работников отраслей экономики страны», а среди неуправляемых рисков «опережающий рост средней заработной платы в стране по сравнению с ростом денежного довольствия военнослужащих»? Напомним, что согласно той же Стратегии средний размер денежного довольствия отстает по темпам роста от средней заработной платы по стране в 1,2 раза.

Хотелось бы провести аналогию со следующей ситуацией. Некто находится впереди нас и движется с большей скоростью, чем мы. Мы обязуемся догнать и перегнать его, однако при том неперменном условии, что он не будет двигаться быстрее нас. Наверное, авторы Стратегии не учли то обстоятельство, что, намереваясь догнать кого-то, мы заведомо должны двигаться быстрее, чем он. Иначе не имеет смысла ставить такую цель.

Хотелось бы надеяться, что время таких декларативных, далеких от научного обоснования документов прошло. Отрадно отметить, что необходимость изменения механизмов стратегического планирования осознана на самом высоком политическом уровне. В частности, Военная доктрина России [7, с. 3852] ставит задачу программно-целевого планирования военного строительства. В целом ряде бюджетных посланий Президента РФ Федеральному Собранию (2007, 2006, 2005, 2004 годов) государственные органы ориентируются на применение программно-целевых методов при планировании и осуществлении бюджетных расходов, предполагающих их тесную увязку с планируемыми результатами. Несколько лет назад из научных статей экономистов в лексикон высших политических деятелей и государственных органов перекочевал такой термин как БОР (бюджетирование, ориентированное на результат).

Это, безусловно, правильно. Вместе с тем, не в меньшей степени, чем ориентация на результат, представляет интерес степень рациональности тех или иных решений. Ведь путей достижения заданного результата может быть множество. Они могут отличаться по величине затрат, объему и направленности «побочных эффек-

тов». Последние могут быть как негативными, так и позитивными. Иными словами, использование программно-целевых методов, инструментария БОР, необходимо, но не достаточно. Достаточным на современном этапе представляется активное внедрение при разработке государственных программ военно-социальной направленности методологии военно-экономического анализа.

Это позволит не только сопоставить те или иные варианты предлагаемых путей совершенствования военно-социальной политики, но и выработать новые, основанные на рациональной комбинации мероприятий из различных программ. При этом наибольшую научную проблему представляет выработка критерия эффективности соответствующих решений.

В самом общем понимании эффективная военно-социальная политика – это рациональное (в идеале – оптимальное) соотношение между затратами на реализацию военно-социальных мероприятий и ее результатами. Конечный ее результат выражается в оценке уровня военного (боевого) потенциала как компоненты военной силы государства, боевой готовности войск. Соответственно, результирующим показателем тех или иных мероприятий в военно-социальной сфере должно стать не популистское и неконкретное «повышение уровня социального обеспечения военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил РФ и других войск» [7, с. 3859], а степень повышения боевого (военного) потенциала Российского государства в результате мероприятий военно-социальной политики, их вклад в общее социальное развитие общества.

Последнее представляется особенно важным отметить, поскольку целый ряд ученых до настоящего времени считают, что военное потребление представляет собой безвозвратное изъятие из народного хозяйства материальных ценностей [8], поддерживая К.Маркса, который отмечал, что расходы на войну «в непосредственно экономическом отношении это то же самое, как если бы нация кинула в воду часть своего капитала» [9, с. 67]. Даже в Программе КПСС, принятой в 1961 г. на XXII съезде партии, было записано: «Обогащая отдельные группы монополистической

буржуазии, милитаризм ведет к истощению наций, разорению народов, изнывающим под бременем налогов, растущей инфляции и дороговизны»¹.

В настоящее время подобный подход представляется односторонним и устаревшим. Очевидно, что бюджетные средства, затраченные на приобретение вооружения, военной и специальной техники для вооруженных сил, не только способствуют развитию новейших и перспективных технологий, но и обеспечивают занятость для большой части населения страны, достаточный жизненный уровень для работников оборонно-промышленного комплекса и членов их семей, стимулируют рост их образования, поддержание физического и психического здоровья. В конечном итоге все это способствует решению немалого числа задач социальной политики государства, в том числе, воспроизводства трудового потенциала страны.

Объем статьи не позволяет подробно рассмотреть здесь программно-целевые методы моделирования военно-социальной политики. Поэтому хотелось бы вкратце резюмировать концептуальные соображения, которые предлагается положить в его основу:

1. Военно-социальная политика должна моделироваться как широкий комплекс мероприятий в социальной сфере, включающий в себя деятельность государства, отдельных его органов и учреждений на протяжении всей жизни каждого гражданина: начиная от охраны здоровья новорождённого (что в будущем отразится, в том числе, и на его годности к военной службе), прохождения начальной военной подготовки в общеобразовательных школах и кончая обеспечением погребения умершего военнослужащего, военного пенсионера, пенсионным обеспечением лиц, находившихся на его иждивении.

2. Эффективность мероприятий военно-социальной сферы должна оцениваться на основе критерия, отражающего их вклад в обеспечение военного (боевого) потенциала Российского государства, обеспечение национальной безопасности.

3. При рассмотрении затрат на достижение целей военно-социальной политики необходимо учитывать использование не только финансовых, но и кадровых, информационных, материально-технических и иных ресурсов.

¹ Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., 1976. С. 29.

4. Обоснованность и эффективность затрат на реализацию военно-социальной политики должна оцениваться на основе системного анализа результатов проведения соответствующих мероприятий с учетом их положительного либо отрицательного влияния на экономику и социальную организацию страны в целом.

Список использованных источников:

1. Стратегия социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации (приложение № 1 к приказу Министра обороны РФ от 28 апреля 2008 г. № 241) // Военный железнодорожник. 2008. – 18, 25 мая.

2. Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом (под ред. Е.Т. Гайдара и В.И. Цымбала). М.: ИЭПП. – 2002.

3. Гайдар Е.Т. Социально-экономический прогресс и трансформация системы комплектования Вооруженных Сил // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 8.

4. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» (г. Москва) // Российская газета, 2000. – 11 июля.

5. Венедиктов А.А. Динамика уровня жизни военнослужащих и членов их семей в Москве // Вестник Военного финансово-экономического университета. 2005. № 2.

6. Корякин В.М. Федеральный закон "О статусе военнослужащих": тест на коррупционность // Право в Вооруженных Силах. – 2006. – № 9.

7. Военная доктрина Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706) // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 апреля 2000 г., № 17, ст. 1852.

8. Шигалин Г.И. Военная экономика в первую мировую войну. – М.: Воениздат, 1956.

9. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 46.