

Новая парадигма военно-социальной политики

Кэн доцент Венедиктов А.А.

Два десятка лет прошло с тех пор, как ощутимо снизился престиж военной службы, упал уровень социального обеспечения людей в погонах, изменилось видение государством роли и места института Вооруженных Сил в своей структуре. Данный процесс продолжается до настоящего времени, несмотря на рост бюджетных расходов на оборону, некоторые всплески деятельного внимания со стороны государства к проблемам военнослужащих.

В последнее время появилось немало научных работ, посвященных военно-социальной проблематике. Данная сфера общественных отношений вызывает интерес у представителей различных отраслей науки: социологов, психологов, педагогов и ряда других. Однако наиболее значимыми представляются научные результаты экономических и правовых исследований в этой области.

Нет необходимости доказывать, что состояние экономики России диктует ряд объективных ограничений на возможности государства в военной сфере: объемы ассигнований на нужды обороны, приоритеты при их распределении по видам расходов и др.

Вместе с тем, юридический аспект данной проблемы представляется имеющим самостоятельное значение, поскольку право является одной из наиболее эффективных форм воздействия государства на социальные отношения. Именно посредством правового регулирования обеспечивается единство государственной политики в данной сфере. Концепция социального государства тесно связана с понятием правового государства. Государственная деятельность по своей природе опосредована правом, для достижения государственных целей используются правовые формы. Еще в начале XX века П.И. Новгородцев утверждал, что социальное государство является высшей стадией развития государства правового, когда оно осуществляет благородную миссию общественного служения, сглаживает социальные неравенства, стремится обеспечить достойную жизнь своим гражданам [1, с. 263].

Вместе с тем некоторые авторы фактически противопоставляют государство социальное и государство правовое. Как справедливо отмечает В.Н. Старцун, право-

вое государство по своей природе не должно вторгаться в сферы распределения общественных благ, обеспечение материального благополучия граждан. Социальное государство, напротив, вынуждено непосредственно заниматься этими вопросами [2, с. 27]. Выявление диалектической взаимосвязи правового и социального государства – тема для отдельного серьезного исследования. Отметим только, что мы согласны с теми авторами, которые не видят противоречия между статьями 1 и 7 Конституции Российской Федерации.

Недостаточная проработанность правового регулирования отношений по формированию и расходованию военного бюджета создает предпосылки для нерационального использования государственных средств. В существующий порядок формирования военного бюджета не заложены механизмы, позволяющие на научной основе определять целесообразность предлагаемых мероприятий (и соответствующих им затрат) с точки зрения их способности либо неспособности обеспечить достижение целей, сформулированных в доктринальных документах.

Например, уже не первый год в средствах массовой информации ведутся разговоры (можно сказать – формируется общественное мнение) о необходимости совершенствования воинской формы одежды. Думается, найдется мало военнослужащих, которые отрицательно ответят на вопрос, хотят ли они, чтобы военная форма стала более удобной. В то же время не вызывает сомнений, что в масштабах Вооруженных Сил переход на новую форму – мероприятие, связанное с колоссальными затратами бюджетных средств. Будет ли столь же однозначным ответ, если того же военнослужащего спросить, что он предпочитает: получить более удобную военную форму или добавку 20 процентов к денежному довольствию?

То же самое можно сказать и про ряд иных мероприятий из социального пакета. Например, обеспечение жильем бесквартирных военнослужащих. Благодаря слезливым телепередачам и статьям в прессе все знают о многочисленных и систематических нарушениях прав граждан в этой сфере. Нас постоянно информируют об измеряемом шестизначными числами количестве не обеспеченных жильем военнослужащих, об объемах ежегодно вводимого в эксплуатацию жилищного фонда, од-

нако ни разу в печати не встретился простой расчет эффективности данной социальной нормы и путей ее реализации.

Встречаются и спекуляции на данной проблеме. Например, планируется мероприятие, весьма спорное с точки зрения его целесообразности для Вооруженных Сил. При этом огромные материальные и нематериальные потери, связанные с его проведением, сопровождаются некоторым, существенно меньшим, поступлением средств в военный бюджет. Тогда указание на то, что полученные средства будут направлены на покупку жилья для бесквартирных военнослужащих, зачастую рассматривается как вполне приемлемое экономическое обоснование целесообразности данного мероприятия.

Пусть размер среднемесячных доходов военнослужащего в г. Москве 20 тыс. руб. За 20 лет военной службы он получит доход в размере 20 тыс. руб. \times 12 мес. \times 20 лет = 4,8 млн. руб. Это меньше стоимости трехкомнатной квартиры в Москве. Иными словами, если не обещать обеспечивать военнослужащего жильем, только за счет этого можно в 2 раза повысить его денежное довольствие? Может быть, в этом случае Вооруженным Силам удалось бы избавиться от военнослужащих, которые остаются на военной службе лишь в ожидании получения жилого помещения, а при этом основные свои усилия направляют на получение заработка «на стороне».

Кроме того, в условиях существующей нормативной базы граждане, которые не нуждаются в улучшении жилищных условий (например, имевшие собственное жилье до поступления на военную службу, получившие его по наследству и т.п.), оказываются в неравном положении с бесквартирными, поскольку последние имеют право на бесплатное получение жилья, рыночная стоимость которого превышает их денежное довольствие за многие годы. Реальные доходы военнослужащих, не обеспеченных жильем (с учетом стоимости получаемых от Министерства обороны жилых помещений), оказываются намного выше, чем у обеспеченных. Это, зачастую, подталкивает граждан, имеющих собственное жилье (хотя бы и полученное от Министерства обороны) к увольнению с военной службы.

Рассмотрим другой аспект этой проблемы. Действующее законодательство предусматривает, что военнослужащие – граждане, общая продолжительность воен-

ной службы которых составляет 10 лет и более, нуждающиеся в улучшении жилищных условий по установленным нормам, без их согласия не могут быть уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления им жилых помещений. В соответствии с данной нормой большое число военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы по тем или иным основаниям, не исключаются из списков части, а зачисляются в распоряжение командиров (начальников) в ожидании предоставления им жилья.

Таким образом, гражданин сохраняет свой статус военнослужащего и связанные с ним социальные льготы: право на получение денежного довольствия, оплаты проезда к месту проведения отпуска и обратно, получения материальной помощи, а также целый ряд иных гарантий. Сопоставлялись ли данные расходы военного бюджета, например, с величиной процентов по банковскому кредиту, который можно было бы взять Министерству обороны и приобрести на него жилье данному военнослужащему?

Данные примеры приведены здесь не в качестве вопиющих. Они лишь призваны продемонстрировать достаточно очевидную точку зрения, что самые благие (и ожидаемые частью общества) результаты тех или иных мероприятий в военно-социальной сфере не могут рассматриваться в отрыве от комплексного анализа издержек, связанных с их осуществлением.

К сожалению, ряд программных документов и даже научных исследований грешат односторонним подходом к решению военно-социальных проблем. Рассмотрим, например, Стратегию социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации (приложение № 1 к приказу Министра обороны Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 241, далее – Стратегия). 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 с ним остается неясным, почему же до сих пор перечисленные проблемы остаются нерешенными.

Несмотря на использование авторами Стратегии терминологического аппарата, и, частично, инструментария современной науки, к сожалению, данный документ является ненаучным по своей сути. В нем отсутствует анализ причин сложившегося положения дел, не указано, за счет каких ресурсов будет обеспечиваться решение весьма объемного 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 удовлетворенности различными видами обеспечения до 90 процентов). К неуправляемым рискам отнесены факторы, которые в действительности доступны объективной оценке на этапе формирования Стратегии 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 «превышения 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»? При этом в разделе II отмечено, что средние темпы роста денежных доходов семей военнослужащих в 1,2 раза ниже, чем в целом по Российской Федерации.

Иными словами, постулируется следующее. Некто находится впереди нас и движется с большей скоростью, чем мы. Мы обязуемся догнать и перегнать его, однако при том неременном 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 нет смысла ставить такую цель.

Не лучше обстоит дело и с Отчетом о результатах реализации Стратегии за 2008 год (далее – Отчет), опубликованному на официальном сайте Министерства обороны Российской Федерации в сети Интернет [3]. До настоящего времени не обнародован приказ Министра обороны Российской Федерации от 15 августа 2008 г. № 446 от «Об утверждении Положения о мониторинге реализации Стратегии социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации на период до 2020 года». Вместе с тем именно механизм мониторинга реализации Стратегии должен продемонстрировать, что зафиксированные в ней цели (весьма оптимистические даже для докризисного периода жизни страны) не обречены остаться «декларациями о благих намерениях». Хотелось бы надеяться, что недоведение методики мониторинга реализации Стратегии до всеобщего сведения связано всего лишь с технической недоработкой отдельных органов и должностных лиц, а не с низким научным уровнем самого документа.

Из содержания Отчета видно, что в течение девяти месяцев 2008 года были решены лишь единичные (и далеко не первостепенные) задачи Стратегии. Немалое число нововведений в социальной сфере Вооруженных Сил продолжает оставаться бессистемными, хотя, зачастую, и востребованными на текущий момент. До настоящего времени в данной сфере не внедрены методологии программно-целевого планирования и бюджетирования, ориентированного на результат. Целый ряд положений Отчета по своей стилистике и степени научной объективности мало соответствуют отчету о выполнении стратегического программного документа.

Рассмотрим некоторые его положения.

Профессиональное образование

«Принят комплекс мер по адресной поддержке лучших преподавателей, слушателей, курсантов, адъюнктов и докторантов военно-учебных заведений. На эти цели выделено 234 млн. рублей. Необходимо вернуть утраченный авторитет научно-педагогического работника, повысить конкурс в военные вузы, а также поощрять практическую направленность научных исследований».

Во-первых, отметим, что как перечисленные цели, так и названные меры не упомянуты в Стратегии, поэтому включение их в Отчет представляется несколько искусственным. Во-вторых, сопоставив выделенную на эти цели сумму средств и ее расшифровку, данную в отчете (таблица 1), можно увидеть, что перечисленные мероприятия потребуют только 30,4 млн. руб. из обозначенных 234 млн. руб. Судьба остальных 203,6 млн. руб., т.е. 87% суммы, остается неясной.

Т а б л и ц а 1 – Стоимостное выражение мер стимулирования научных достижений

№ п/п	Наименование мер поддержки	Сумма, тыс. руб.	Количество выплат	Итого, тыс. руб.
1.	Премия для авторов (соавторов) научных работ – победителей или лауреатов конкурса на лучшие научные работы: - 1-я премия; - 2-я премия; - 3-я премия.	350	4	1 400
		300	8	2 400
		250	12	3 000
2.	Премии для авторов диссертаций на соискание ученой степени доктора наук	350	2	700
3.	Премии для авторов диссертации на соискание ученой степени кандидата наук	250	4	1 000
4.	Премии для слушателей и курсантов	60	30	1 800
5.	Премии лучшим преподавателям вузов	100	150	15 000
6.	Стипендии Министра обороны: - для докторантов и адъюнктов; - для слушателей и курсантов.	3*	20	720**
		1,5*	200	3600**
7.	Премии курсантам военно-учебных заведений и воспитанникам суворовских училищ – участникам всероссийских конкурсов и олимпиад	60	65	390
		30	130	390
Итого:				30 400

*) Указан ежемесячный размер.

**) Из расчета на год.

В качестве нормативной основы перечисленных выплат упомянуты следующие приказы Министра обороны Российской Федерации: 2007 г. № 290; 2008 г. № 45; 2008 г. № 282; 2008 г. № 298.

Два первых документа посвящены выплатам победителям или лауреатам конкурса на лучшие научные работы, а также, курсантам военно-учебных заведений и

воспитанникам суворовских училищ, принявшим участие во всероссийских конкурсах и олимпиадах. Однако обнаружить тексты данных приказов в общедоступных источниках не удалось, поэтому их содержание остается недоступным для большого числа как научных работников, так и слушателей, курсантов, воспитанников, которым они адресованы. Это представляется особенно странным с учетом того, что упомянутые нормативные документы явно призваны стимулировать научное творчество упомянутых лиц, повысить его результативность.

Отметим также, что формулирование новых целей (вернуть утраченный авторитет научно-педагогического работника, повысить конкурс в военные вузы, поощрять практическую направленность научных исследований) представляется несколько неуместным для отчетного документа.

Ряд имеющихся достижений Отчет, идя вразрез со здравым смыслом, связывает с последствиями принятия Стратегии: «Указанные меры дали результат уже в этом году. Доля преподавателей с учеными степенями выросла до 61% (в прошлом году 59%)».

В действительности причинно-следственная связь между этими двумя событиями отсутствует. Во-первых, принятие в марте-мае 2008 года ряда документов, направленных на стимулирование научных достижений, никак не могло обусловить рост числа преподавателей, имеющих ученую степень, до конца того же года, поскольку написание кандидатской диссертации – процесс, требующий, как минимум, нескольких лет.

Во-вторых, перечисленные выше меры направлены на материальную поддержку авторов *лучших* научных работ, т.е. наиболее талантливых ученых. Как правило, такие лица либо уже имеют ученую степень либо успешно работают над кандидатскими диссертациями без оглядки на возможность получить одну из четырех 250-тысячных премий. Увеличение доли преподавателей с учеными степенями может быть произведено лишь за счет той части профессорско-преподавательского состава, которая по каким-либо причинам не желает разрабатывать кандидатскую диссертацию либо делает это неоправданно низкими темпами. Такие лица вряд ли будут всерьез надеяться, что их работа станет одной из четырех лучших. Более реаль-

ным стимулом для них стало бы включение ежемесячной надбавки за ученую степень в размер денежного довольствия для исчисления пенсий (что имеет место в гражданских учебных заведениях).

В-третьих, увеличение доли на 2% лежит в пределах статистической погрешности (1 человек на 50 преподавателей). Например, на кафедре 25 преподавателей, из них 15 имеют ученые степени. Укомплектованность кандидатами и докторами наук составляет в этом случае 60%. В случае увольнения с военной службы одного преподавателя укомплектованность снижается до 58%, если был уволен кандидат либо доктор наук ($14 : 24 \times 100\%$), и увеличивается до 63%, если уволен преподаватель без ученой степени ($15 : 24 \times 100\%$).

Кроме того, хотелось бы отметить, что отсутствует единая методика расчета доли преподавателей, имеющих ученую степень. Можно учитывать только штатных преподавателей, а можно включать туда привлекаемых на условиях почасовой оплаты; можно принимать во внимание вакантные должности, а можно исключать их из подсчета; можно учитывать гражданских преподавателей, работающих не на полную ставку, пропорционально доле ставки, на которую они приняты, а можно не принимать это обстоятельство в расчет. Как правило, вузы выбирают тот вариант расчета, который для них наиболее выгоден.

Ну и, наконец, по получении отчетов вузов о доле преподавателей с учеными степенями, в органах военного управления рассчитывается среднее арифметическое этих величин, что привносит дополнительную погрешность. Рассмотрим такой пример. В одном вузе 1000 преподавателей, из них 590 имеют ученые степени (укомплектованность лицами с ученой степенью составляет 59%). В другом учебном заведении 100 преподавателей, из них 67 являются кандидатами либо докторами наук (укомплектованность составляет 67%). В случае подсчета среднего арифметического будет сделан неправильный вывод, что средняя укомплектованность преподавателями с учеными степенями составляет $63\% \left(\frac{59\% + 67\%}{2} \right)$. В действительности же

средняя укомплектованность составляет $60\% \left(\frac{590 + 67}{1000 + 100} \cdot 100\% \right)$.

Еще одним примером ошибочного выявления причинно-следственной связи между содержанием Стратегии и имеющимися положительными результатами является следующее положение Отчета: «Повысилась укомплектованность докторантуры до 56% (в 2007 году – 47%) и адъюнктуры вузов до 80% (в 2007 году – 78%)».

Это достижение также представляется некорректным связывать с перечисленными выше мерами поддержки науки, поскольку, во-первых, в соответствии с Положением о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Министерстве обороны Российской Федерации (утверждено приказом Министра обороны Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 310) рапорта о поступлении в докторантуру и адъюнктуру подаются до 1 февраля года поступления. Следовательно, лица, поступившие в адъюнктуру и докторантуру в 2008 году, не могли знать на момент подачи соответствующих документов о мероприятиях поддержки науки, которые состоятся в марте-мае 2008 года.

Во-вторых, как уже упоминалось выше, приказ Министра обороны Российской Федерации 2008 года № 45, вводящий меры поддержки научных работ, в том числе адъюнктов и докторантов, до настоящего времени не опубликован для всеобщего сведения, поэтому маловероятно, что его содержание известно широкому кругу лиц и стимулирует их к поступлению в адъюнктуру и докторантуру.

Медицинское и санаторно-курортное обеспечение

В отношении некоторых мероприятий, предусмотренных Стратегией, авторы Отчета поспешили преждевременно отчитаться об их исполнении: «К знаковым событиям можно отнести принятие федерального закона о медико-психологической реабилитации военнослужащих. Его давно ждали те, кто несет боевое дежурство, чье здоровье при этом требует восстановления (моряки, летчики, ракетчики и другие категории)».

Упомянутый закон в 2008 году был, как правильно отмечено в Отчете, только принят, а в силу вступил с 1 января 2009 года [4]. Данным документом предусмотрено, что военнослужащие после выполнения ими задач, неблагоприятно отражающихся на состоянии здоровья, при наличии соответствующих показаний подлежат

бесплатной медико-психологической реабилитации продолжительностью до 30 суток. На этот период им предоставляются реабилитационные отпуска. При этом перечни показаний и категорий военнослужащих, подлежащих реабилитации, порядок предоставления, продолжительность и места проведения определяет Министерство обороны Российской Федерации.

Авторы Отчета, однако, не упомянули, что данный перечень до настоящего времени не утвержден Министерством обороны Российской Федерации, вследствие чего отсутствуют правовые основания для предоставления мер, предусмотренных данным федеральным законом. Таким образом, закон уже два месяца действует *de jure*, оставаясь недействующим *de facto* вследствие отсутствия необходимого подзаконного акта.

«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».

Не ставя под сомнение судьбоносность данного решения, отметим, что 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 [5].

Жилищное обеспечение

Отчет сообщает о частичном решении давней проблемы несоответствия денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений рыночным расценкам: «С января 2009 года ее размер существенно увеличен – только по Москве в 10 раз.

И хотя даже после повышения она уступает средней рыночной стоимости, появилась положительная динамика... Однако соотношение размера денежной компенсации, выплачиваемой нуждающимся в жилых помещениях военнослужащим за наем (поднаем) жилого помещения, и региональной средней рыночной стоимостью найма (поднайма) жилых помещений составит в 2009 г. 30,3%. При этом региональная средняя рыночная стоимость найма (поднайма) жилых помещений включает в себя стоимость коммунальных услуг, которые военнослужащие оплачивают за счет собственных средств».

Размер компенсации за наем (поднаем) жилых помещений существенно увеличен (таблица 2). Как видно из таблицы, относительное возрастание размера компенсации действительно впечатляет. Рассмотрим теперь ее абсолютный размер. Упомянутое в Отчете соотношение размера денежной компенсации, выплачиваемой нуждающимся в жилых помещениях военнослужащим за наем (поднаем) жилого помещения, и региональной средней рыночной стоимостью найма (поднайма) возражений не вызывает (за исключением того, что приведенная точность данной величины – до десятых долей процента – явно не соответствует реальной точности проведенных расчетов; более целесообразно принять ее в размере 30 %).

Т а б л и ц а 2 – Размер компенсаций военнослужащим за наем (поднаем) жилых помещений

Категория населенного пункта	Размер компенсации (руб.)		Возрастание размера компенсации (2009 год к 2008 году, %)
	В 2008 году	В 2009 году	
Москва, Санкт-Петербург	1500	15 000	1000
Другие города и районные центры	1200	3600	300
Прочие населенные пункты	900	2700	300

Примечание: если совместно с военнослужащим проживают трое и более членов семьи, размер денежной компенсации повышается на 50 процентов.

Будем исходить из величины, указанной в Отчете, т.е. из того, что рыночная стоимость найма жилого помещения в г. Москве составляет около 50 тыс. руб. в ме-

сяц (на момент написания данной статьи это равно примерно 1380 долларов США, что соответствует реальному положению дел с учетом оплаты коммунальных услуг). Рассмотрим наем жилья на примере военнослужащего в воинском звании «полковник», занимающего должность старшего преподавателя военной академии (26 тарифный разряд), с выслугой 20 лет, кандидата наук, доцента, имеющего жену и двоих детей. Размер выплачиваемой ему компенсации за наем (поднаем) жилых помещений составит $15\ 000 \times 1,5 = 22\ 500$ руб. в месяц.

Оценим величину доходов, получаемых данным офицером, при этом учтем следующие выплаты:

- оклад по воинской должности (ОВД = 4319 руб.);
- оклад по воинскому званию (ОВЗ = 2796 руб.);
- процентную надбавку за выслугу лет (55% от ОВД + ОВЗ);
- ежемесячную процентную надбавку военнослужащим, допущенным к государственной тайне на постоянной основе (за работу со сведениями, имеющими степень секретности «секретно», при оформлении допуска с проведением проверочных мероприятий – 15% от ОВД);
- ежемесячное денежное поощрение (100% ОВД);
- ежемесячная надбавка за сложность, напряженность и специальный режим военной службы (160% от ОВД);
- ежемесячная надбавка за ученую степень кандидата наук (3000 руб.);
- ежемесячная надбавка за ученое звание доцента (10 % от ОВД);
- ежемесячная денежная компенсация на приобретение книгоиздательской продукции и периодических изданий (150 руб.).

С учетом названных выплат начисленный размер ежемесячного денежного довольствия составит 23 490 руб., а после удержания налога на доходы физических лиц – 20 670 руб. (с учетом предоставления стандартных налоговых вычетов). Помимо ежемесячных военнослужащий в течение года получит ряд единовременных выплат:

- премия за образцовое выполнение воинского долга (300% от ОВД + ОВЗ);

- единовременное денежное вознаграждение за добросовестное исполнение обязанностей военной службы (300% от ОВД + ОВЗ);
- материальная помощь (200% от ОВД + ОВЗ);
- денежная компенсация в размере 600 рублей на военнослужащего и в размере 300 рублей на его супруга и каждого его несовершеннолетнего ребенка (1500 руб.).

Перечисленные выплаты учтены в максимальном размере, без учета возможного их снижения за упущения по службе и другие нарушения. Их суммарный размер составит 58 420 руб. в год или 4 280 руб. в месяц (с учетом удержания налога на доходы физических лиц). Отметим, однако, что ряд выплат производится один раз в год, а за квартиру необходимо платить ежемесячно. Среднемесячный размер доходов данного военнослужащего составит, таким образом, 24 950 руб., а с учетом компенсации за наем (поднаем) жилых помещений – 47 200 руб.

Таким образом, суммарный доход рассмотренного военнослужащего с учетом компенсации за наем (поднаем) жилых помещений не позволяет ему оплатить наем квартиры в городе Москве, несмотря на то, что для расчета был выбран офицер, занимающий высокую должность, имеющий воинское звание «полковник», немалую выслугу лет, ученую степень, ученое звание.

Хотелось бы надеяться, что время таких декларативных, далеких от научного обоснования документов как Стратегия и Отчет прошло. Отрадно отметить, что необходимость изменения механизмов стратегического планирования осознана на самом высоком политическом уровне. В частности, Военная доктрина Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706) ставит задачу программно-целевого планирования военного строительства. В целом ряде бюджетных посланий Президента Российской Федерации 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.

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 эффектов». Последние могут иметь как негативную, так и позитивную направленность. Иными словами, внедрение программно-целевых методов, инструментария бюджетирования, ориентированного на результат, необходимо, но не достаточно. Достаточным на современном этапе представляется активное внедрение при разработке государственных программ военно-социальной направленности методологии военно-экономического анализа.

Назрела необходимость изменения парадигмы¹ военно-социальной политики России на основе признания ее роли в обеспечении боевого (военного) потенциала государства, обеспечения социального развития российского государства в целом, осознания безальтернативности использования при планировании мероприятий военно-социальной направленности современных математических методов моделирования соответствующих объектов и процессов.

Говоря об изменении данной парадигмы, прежде всего, необходимо определиться с содержанием термина «военно-социальная политика». В журнале «Вооружение и экономика» мы уже рассматривали данную проблему [6, с. 100-125] и пришли к выводу, что на современном этапе общественного развития под *военно-социальной политикой* целесообразно понимать *обеспеченную бюджетным финансированием совокупность целевых установок и мероприятий органов государственной власти, направленных на управление социальным развитием военной организации, удовлетворение материальных и культурных потребностей военнослужащих, государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации и гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, работников предприятий оборонно-промышленного комплекса, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей и обеспечение*

¹ Учитывая многозначность термина «парадигма» отметим, что здесь мы будем понимать ее как совокупность ценностей, методов, технических навыков и средств, принятых в научном сообществе в рамках устоявшейся научной традиции в определенный период времени.

на этой основе их социальной защиты, воспроизводства морально-психологического и физиологического потенциалов, поддержание внутренней устойчивости, стабильности, боеспособности и социальной безопасности военной организации государства.

Уточнение терминологического аппарата в части определения военно-социальной политики является необходимым условием эффективной реализации программно-целевого подхода к планированию и осуществлению мероприятий совершенствования социальной сферы военной организации государства на основе методологии военно-экономического анализа.

Определившись с содержанием терминов, необходимо уточнить, что именно мы будем рассматривать в качестве критерия эффективности военно-социальной политики. Представляется, что интерпретация понятия «эффективность» применительно к данной предметной области достаточно очевидна. В общем случае под ней понимается достижение некой социально значимой цели в сопоставлении с произведенными при этом затратами. При этом под затратами понимают использование не только финансовых, но и кадровых, информационных, материально-технических и иных ресурсов [7, с. 54-55].

В целях уточнения границ исследования данного вопроса необходимо определить:

- анализируемые виды деятельности военной организации государства;
- структуры, которые должны быть системно исследованы;
- исследуемые субъекты военно-социальной политики.

Анализируемые виды деятельности. Целесообразно рассмотреть следующие направления деятельности военной организации государства:

- занятость (в том числе адекватность вознаграждения за воинский и иной труд);
- охрана здоровья;
- образование;
- жилищное обеспечение;
- социальное обеспечение, в том числе социальное страхование;

- помощь семье, защита прав родителей и детей;
- культурная жизнь, пользование результатами научного прогресса;
- обеспечение и защита прав граждан.

Исследуемые структуры. Необходимость системного изучения государственных и иных институтов, оказывающих влияние либо являющихся объектом воздействия в рамках планирования и реализации социально-ориентированных мероприятий в военной сфере, обуславливает необходимость включения в круг исследуемых обширную совокупность таких структур. Более того, редкие институты военной организации государства не имеют социального аспекта своей деятельности. Вместе с тем, основные составляющие военно-социальной сферы представлены в Вооруженных Силах специальными структурами, для которых соответствующие направления являются не одними из многих, а основными видами деятельности (воспитательные органы, оркестры, полевые лазареты и кухни, система вещевого обеспечения и др.). Из приведенного выше перечня анализируемых видов деятельности непосредственно вытекают исследуемые структуры.

Так, в Вооруженных Силах имеется медицинская служба, органы социального (под которым в данном случае понимают, как правило, пенсионное) обеспечения, органы управления образованием, кадровая служба (наряду с другими решающая задачу обеспечения права военнослужащих на труд), служба расквартирования и обустройства, воспитательные органы, служба экономики и финансов (занимающаяся среди прочего вопросами денежного довольствия военнослужащих и заработной платы гражданского персонала).

Из рассмотренных выше составляющих военно-социальной деятельности, не представлено специальными структурами в Вооруженных Силах, пожалуй, только такое направление деятельности как юридическая помощь гражданам. Законодательство, в частности Федеральный закон «О статусе военнослужащих», возлагает на органы военного управления и органы военной юстиции обязанность бесплатно оказывать юридическую помощь военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей по вопросам, связанным с прохождением военной службы. Однако на практике должностные лица названных орга-

нов при конфликте интересов граждан и частей, учреждений Вооруженных Сил отстаивают интересы последних. Причем, как правило, даже в тех случаях, когда действия органов военного управления, нарушающие права военнослужащих, являются явно незаконными.

Гораздо более эффективно права военнослужащих отстаивают в настоящее время суды, органы военной прокуратуры (которая является структурным подразделением Прокуратуры России, а не Министерства обороны Российской Федерации), различные общественные организации.

Исследуемые субъекты. Как было отмечено выше, основным субъектом военно-социальной политики является государство. Неоднородность данного института, возможное наличие собственных интересов у отдельных государственных органов и должностных лиц должно учитываться в ходе исследования, но не является основанием для их рассмотрения в качестве самостоятельных субъектов государственной политики. Вместе с тем в число исследуемых субъектов следует в ряде случаев включать органы местного самоуправления (в той степени, в которой они участвуют в социальном обеспечении военнослужащих, военных пенсионеров, членов их семей), общественные организации (в той степени, в которой они решают вопросы занятости, образования, культуры, досуга, воспитания, защиты законных прав и интересов названных лиц).

Как было обосновано нами ранее [8, с. 50-56], конечный результат военно-социальной политики выражается в оценке уровня военного (боевого) потенциала как компоненты военной силы государства, боевой готовности войск. При этом наиболее универсальным, носящим системный характер, числовым показателем военного потенциала России представляется вероятность решения той или иной задачи военной организацией государства.

В основу программно-целевых методов моделирования военно-социальной политики предлагается положить следующие подходы:

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.

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.

Представляется, что перечисленные принципы и концептуальные соображения должны стать одними из составляющих новой парадигмы военно-социальной политики Российской Федерации.

Список использованных источников:

1. Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. – М., 1996.

2. Старцун В.Н. Социальная защита лиц, проходивших военную службу: теоретико-правовые основы и проблемы правоприменительной практики на новом этапе развития Вооруженных Сил Российской Федерации. – М.: ВУ. – 2007.

3. Отчет о результатах реализации Стратегии за 2008 год // <http://www.mil.ru/849/11876/41276/index.shtml>.

4. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам медико-психологической реабилитации военнослужащих» // СПС «Консультант+»: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi? req=doc;base=LAW;n=81352>.

5. Бродянский Г. Лишь бы не было социального взрыва // Новая газета. – 2009. – 25 февраля.

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

7. Тарасов А.М. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценки его эффективности // Государство и право. – 2002. – № 11.

8. Венедиктов А.А. Современное содержание понятия «экономическая эффективность» применительно к оценке военно-социальной политики // Вооружение и экономика. – 2008. – № 3.