

шения, связанные с производством военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей денежных выплат (денежного довольствия, пенсий, пособий, компенсаций, иных выплат), обеспечением натуральными видами довольствия (вещевым, продовольственным), их жилищным, медицинским, санаторно-курортным, торгово-бытовым обеспечением, предоставлением мер социальной поддержки, а также оказанием помощи в защите и восстановлении нарушенных социальных прав.

§ 3. ВОЕННО-СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО И ВОЕННО-СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Военно-социальное право составляет правовую основу государственной *военно-социальной политики*, представляющей собой обеспеченную бюджетным финансированием деятельность государства по управлению социальным развитием военной организации, направленную на удовлетворение материальных и культурных потребностей военнослужащих, лиц гражданского персонала, работников оборонно-промышленного комплекса страны, а также граждан, уволенных с военной службы, членов семей перечисленных категорий граждан и обеспечение на этой основе их социальной защиты, воспроизводства морально-психологического и физиологического потенциалов, поддержание внутренней устойчивости, стабильности, боеспособности и социальной безопасности военной организации государства¹.

Военно-социальная политика является относительно самостоятельной подотраслью общей социальной политики государства и одновременно — важнейшим элементом его военной политики. Как справедливо отмечает А.А. Венедиктов, военно-социальную политику следует рассматривать и как военный аспект социальной политики, и как социальный аспект военной политики².

Военно-социальное право и военно-социальная политика тесно взаимосвязаны и автономно, независимо друг от друга существо-

¹ Венедиктов А.А. Военно-социальная политика: содержание, современные экономические проблемы, оптимизация: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2009. С. 16; Корякин В.М. Правовое обеспечение военно-социальной политики Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 12—13.

² Венедиктов А.А. Указ. соч. С. 21.

вать не могут. Военно-социальная политика определяет основные приоритеты и ориентиры социального развития военной организации государства. Однако достижение этих ориентиров невозможно без их официального закрепления в военно-социальном законодательстве. Воплотившись в военно-социальное право, военно-социальная политика приобретает качество легитимности, законности, нормативной определенности, юридической защищенности от произвольного вмешательства кого бы то ни было. Военно-социальная политика, не обеспеченная военно-социальным правом, бессильна и демагогична, а военно-социальное право, не имеющее четких целевых ориентиров своего развития, определенных государством, обречено на деградацию.

Поскольку, как показано в предыдущем параграфе, военно-социальное право является составной частью общего права социального обеспечения, его развитие осуществляется в общем русле государственного строительства по формированию в нашей стране правового, социального государства. Целевые ориентиры движения по данному пути определены в настоящее время указами Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года», от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹, а также Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г.²

Положения указанных программных документов конкретизируются в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Весьма показательным с точки зрения современных приоритетов социальной политики является Послание от 21 апреля 2021 г., где Президент Российской Федерации отметил: «Сбережение народа России — наш высший национальный

¹ Данным Указом определены национальные проекты (программы) по следующим направлениям: демография; здравоохранение; образование; жилье и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; цифровая экономика; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт.

² Утверждены Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г. № 8028п-П113.

приоритет. Этим приоритетом определяются все положения обновленной Конституции о защите семьи, о важнейшей роли родителей в воспитании детей, об укреплении социальных гарантий, развитии экономики, образования и культуры».

Чуть позже данный национальный приоритет нашел свое официальное нормативное закрепление в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400. Весьма показательным является то, что стратегический национальный приоритет «Сбережение народа и развитие человеческого потенциала» включен в указанную Стратегию под первым номером в перечне приоритетов, на реализации которых осуществляется концентрация усилий и ресурсов органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества в целях обеспечения и защиты национальных интересов Российской Федерации. На втором месте среди таких приоритетов находится оборона страны.

В преломлении к военно-социальной политике названный приоритет означает необходимость дальнейшего всемерного развития социальной составляющей военного строительства. На это нацеливает Военная доктрина Российской Федерации (подп. «о» п. 39), где повышение уровня социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также гражданского персонала Вооруженных Сил, других войск и органов обозначено в качестве одного из важнейших средств выполнения основных задач строительства и развития военной организации государства. Об этом идет речь и в названной выше обновленной Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, в которой развитие человеческого потенциала, удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей граждан, снижение уровня социального и имущественного неравенства населения обозначены в качестве стратегических целей обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан.

Анализ стратегических документов в сфере социальной политики Российской Федерации показывает, что их особенностью является широкое использование в них безусловно важных, нужных, правильных, но в то же время декларативных, расплывчатых, неконкретных формулировок: «качество жизни», «достойный (при-

емлемый, достаточный) уровень жизни»; «достойная оплата труда», «сбережение народа» и др. Конкретика же нередко отсутствует. В научных исследованиях по данной проблематике обоснованно констатируется, что в России до настоящего времени не утверждены социальные ориентиры (нормативы, стандарты) для определения качественных показателей видов социального предоставления (пенсий, пособий, компенсаций и др.) или объема материального обеспечения нуждающихся¹. В полной мере это касается и военно-социальной политики.

Давно замечено, что социальные права, включая право на социальную защиту и социальное обеспечение, менее универсальны, чем права гражданские и политические, особенно в отношении сферы их действия и по кругу обеспечиваемых лиц. Эти права, согласно Конституции Российской Федерации, формально гарантированы у нас каждому, но полностью могут быть реализуемы только при благоприятной экономической ситуации и социально ориентированном политическом курсе государства. Получается, что реализация индивидом социальных прав всегда будет зависеть от возможности государства обеспечить требуемый объем социальных благ в его количественном и качественном измерении, что объективно и закономерно с точки зрения имеющихся на эти цели резервов государственного бюджета². С учетом того что военнослужащим на законодательном уровне запрещено заниматься дополнительной оплачиваемой деятельностью, только закрепление на самом высоком уровне экономических гарантий их социальных прав позволит обеспечить их должную реализацию со стороны государства. Как представляется, перевод политических деклараций, замыслов, идей в плоскость конкретных нормативно-определенных, юридически обязательных актов военно-социального законодательства является ключевым условием устойчивого социального развития Вооруженных Сил.

Важно отметить, что современная практика реализации социальной политики имеет немало положительных примеров на этот счет. Так, довольно долго в среде ученых и практиков шла оживленная дискуссия о необходимости и возможности установления мини-

¹ Антонова Н.В., Еремينا О.Ю. Социальные функции государства: новые векторы развития // Журн. рос. права. 2020. № 12. С. 89—102.

² Там же.

мального размера оплаты труда (МРОТ)¹ на уровне прожиточного минимума². На этот важнейший целевой индикатор указывалось во многих программных документах в сфере социальной политики. Свою практическую реализацию данная политическая установка получила с принятием Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 421-ФЗ, которым утверждена следующая редакция ст. 1 Федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда»: «Начиная с 1 января 2019 г. и далее ежегодно с 1 января соответствующего года минимальный размер оплаты труда устанавливается федеральным законом в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за второй квартал предыдущего года».

Еще одним показательным примером того, как политическая воля может и должна оперативно переводиться в плоскость практики посредством издания нормативных правовых актов, является высказанное в Послании Президента Российской Федерации от 21 апреля 2021 г. предложение о необходимости единовременной поддержки семей с детьми школьного возраста. Не прошло и 3 месяцев с момента ее обнародования, как в целях реализации данной идеи был издан Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 396 «О единовременной выплате семьям, имеющим детей», а Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2021 г. № 1158 утверждены Правила осуществления данной выплаты. В соответствии с указанными нормативными актами в августе — декабре 2021 г. семьям с детьми в возрасте 6—18 лет произведена единовременная выплата в размере 10 000 руб. на каждого ребенка.

На этом позитивном фоне своего рода диссонансом выглядит тот факт, что для нашей страны, к сожалению, традиционным является определенное умаление всего того, что связано с социальным развитием и социальным самочувствием военнослужащих в сравнении, например, с обеспечением войск вооружением и военной техникой. В нашей стране приняты и в целом успешно выполняются ежегодно

¹ *Минимальный размер оплаты труда* — это минимальный размер вознаграждения, который работодатель обязан заплатить работнику за выполненную работу в течение определенного периода времени и который не может быть сокращен по коллективному или индивидуальному трудовому договору.

² *Прожиточный минимум* — минимальная необходимая для обеспечения жизнедеятельности сумма доходов гражданина.

обновляемые государственная программа вооружения и государственная программа развития оборонно-промышленного комплекса¹. На их реализацию выделяются весьма внушительные средства федерального бюджета.

Перспективы развития и создания новых видов вооружений регулярно доводятся до широкого круга общественности, на эту тему постоянно обращает внимание Президент Российской Федерации — практически в каждом своем послании Федеральному Собранию, в «прямых линиях» с народом и при проведении иных подобного рода мероприятий. Так, из Послания Главы государства Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 г. мы узнали, что в 2024 г. доля современного оружия и техники в войсках составит почти 76 %, а в ядерной триаде эта доля уже в 2021 г. превысит 88 %; что на боевом дежурстве уже находятся новейшие ракетные гиперзвуковые комплексы межконтинентальной дальности «Авангард», лазерные боевые комплексы «Пересвет», а первый полк, полностью укомплектованный тяжелыми межконтинентальными баллистическими ракетами «Сармат», поступит на боевое дежурство по плану в конце 2022 г. Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами констатировал увеличение количества ударных авиакомплексов с гиперзвуковой ракетой «Кинжал», кораблей, оснащенных высокоточным гиперзвуковым оружием. На боевое дежурство будут поставлены в ближайшее время гиперзвуковые ракеты «Циркон». В полном соответствии с планами развития Вооруженных Сил идет работа и над другими самыми современными боевыми комплексами, включая «Посейдон», «Буревестник» и другие системы.

Однако по каким-то причинам очень мало и неконкретно говорится о состоянии и перспективах развития социального, материального обеспечения людей, которые создают все эти современные средства вооруженной борьбы, обслуживают их, управляют ими в соответствии с предназначением. Увеличение доли современных вооружений, безусловно, очень важный показатель боеспособности Вооруженных Сил. Но, как представляется, не менее важными и гораздо более чувствительными для граждан, задействованных в сфере обороны страны и обеспечения военной безопасности, являются,

¹ Буренок В.М., Крюков К.Ю. Синхронизация разработки государственных программ в области национальной безопасности // Вооружение и экономика. 2021. № 1. С. 5—10.

на наш взгляд, такие показатели, как, например, доля семей военнослужащих и военных пенсионеров, балансирующих по уровню доходов на грани бедности; доля военнослужащих, не обеспеченных жилыми помещениями; степень удовлетворенности нынешнего поколения военнослужащих своим социальным положением и т. д.

Некоторые ориентиры по данному вопросу обозначены в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации», в котором Правительству Российской Федерации было предписано обеспечить:

а) предоставление в 2013 г. в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации жилых помещений военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

б) формирование к 2014 г. фонда служебного жилья;

в) установление денежного довольствия военнослужащих на уровне не ниже уровня оплаты труда работников организаций ведущих отраслей экономики;

г) ежегодное увеличение пенсий гражданам, уволенным с военной службы, не менее чем на 2 % сверх уровня инфляции;

д) ежегодное, в течение пяти лет, увеличение численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не менее чем на 50 тыс. человек.

Однако к настоящему времени данный Указ, хотя и остается формально действующим, судя по всему, свою практическую значимость утратил. Такой вывод основан на истечении указанных в нем сроков реализации некоторых мероприятий, а также на том, что последний по времени отчет Правительства Российской Федерации о его выполнении датирован маем 2017 г.¹

На ведомственном уровне до недавнего времени программным документом в сфере военно-социальной политики была *Стратегия социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации* на период до 2020 г., утвержденная решением Коллегии Минобороны России от 28 марта 2008 г. и представлявшая собой совокупность современных взглядов, целевых установок, принципов и приоритетов в деятельности Минобороны России, других

¹ URL: <http://government.ru/orders/selection/406/27538/> (дата обращения: 12.05.2022).

федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации в сфере социального развития Вооруженных Сил¹. Данный программный документ состоял из 10 разделов:

- 1) общие положения;
- 2) основные проблемы военно-социальной сферы;
- 3) генеральная цель и задачи;
- 4) ожидаемые результаты;
- 5) принципы реализации;
- 6) этапы и приоритеты;
- 7) комплекс основных мероприятий;
- 8) необходимые условия;
- 9) риски;
- 10) механизм контроля.

Стратегией социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации на период до 2020 г. предусматривались весьма амбициозные конечные общественно значимые результаты:

1) повышение денежного довольствия военнослужащих до уровня 125 % по сравнению со средней заработной платой работников отраслей экономики страны;

2) достижение 80%-ного размера пенсий граждан, уволенных с военной службы, от объема денежного довольствия военнослужащих;

3) обеспечение равенства средней заработной платы лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, воинских частей и организаций Вооруженных Сил, финансируемых за счет средств федерального бюджета, и средней заработной платы работников отраслей экономики страны;

4) обеспечение семей всех военнослужащих, имеющих право на получение жилья, соответствующими жилыми помещениями;

5) снижение гибели военнослужащих более чем в 3,8 раза;

6) увеличение доли военнослужащих, у которых отсутствуют заболевания или имеются некоторые отклонения в состоянии здоровья, до уровня 90 % и более;

¹ *Корякин В.М., Певень Л.В.* Стратегия социального развития Вооруженных Сил России — путь к качественному изменению военно-гражданских отношений // *Право в Вооруженных Силах.* 2008. № 1. С. 2—11.

7) достижение соответствия уровня профессионального образования и квалификации квалификационным требованиям к занимаемой воинской должности для 100 % офицерского состава;

8) увеличение доли военнослужащих, сдавших нормативы по физической подготовке на «хорошо» и «отлично», до уровня 90 % и более;

9) увеличение доли свободного времени военнослужащих, гражданского персонала Вооруженных Сил и членов их семей, занятого потреблением услуг культуры, до 30 % и более;

10) повышение качества и эффективности деятельности организаций социальной сферы Вооруженных Сил до уровня лучших мировых стандартов;

11) повышение удовлетворенности военнослужащих доступностью и качеством услуг в военно-социальной сфере до уровня 90 % и более;

12) повышение удовлетворенности военнослужащих профессиональной служебной деятельностью до уровня 90 % и более;

13) повышение удовлетворенности лиц гражданского персонала Вооруженных Сил профессиональной служебной деятельностью и трудом до уровня 90 % и более;

14) выход Вооруженных Сил на новый качественный уровень социального развития, отвечающий повышенным требованиям как к личному составу (к уровню его профессиональной, физической, психологической и интеллектуальной подготовки), так и к эффективности исполнения военнослужащими своих профессиональных задач по обеспечению безопасности и защите политических и экономических интересов Российской Федерации;

15) достижение уровня социального развития Вооруженных Сил, идентичного социально-экономическим показателям, установленным в вооруженных силах наиболее экономически развитых стран мира.

Приказом министра обороны Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 241 была образована Комиссия Министерства обороны Российской Федерации по реализации Стратегии социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации, а также утверждено Положение о данном коллегиальном органе.

По замыслу разработчиков, итогом реализации Стратегии должно было стать достижение качественно нового уровня социального

развития Вооруженных Сил, соответствующего аналогичным параметрам пяти лучших армий мира и отвечающего повышенным требованиям как к личному составу (к уровню его профессиональной, физической, психологической и интеллектуальной подготовки), так и к эффективности исполнения военными своими профессиональных задач по защите политических и экономических интересов Российской Федерации. «Это будет способствовать укреплению обороноспособности страны, развитию человеческого капитала, формированию высокопрофессионального корпуса военнослужащих, являющихся примером подражания для молодежи и гордостью населения страны», — говорилось в Стратегии.

В 2020 г. срок действия рассматриваемого программного документа истек. Но это событие осталось незамеченным, точно так же, как остаются неизвестными результаты выполнения Стратегии. В какой степени достигнуты целевые ориентиры, обозначенные в данном документе, что удалось, а что не удалось сделать и по каким причинам — ни одного ответа на эти вопросы найти невозможно, в том числе и на официальном сайте военного ведомства. Если в первые годы действия Стратегии социального развития Вооруженных Сил ежегодно публиковалась информация о ее реализации, то где-то после 2015 г. эта информация постепенно сошла на нет, о существовании данного документа в военном ведомстве, судя по всему, благополучно забыли.

Показательно, что с 2019 г. на сайте Минобороны России публикуется ежегодный информационный бюллетень «Социальное развитие Вооруженных Сил», из которого каждый желающий может узнать основные статистические данные о социальной составляющей военного строительства за 2019, 2020 и 2021 гг. Безусловно, это заслуживает самой одобрительной оценки. Однако обращает на себя внимание то обстоятельство, что в данных информационных материалах нет ни малейшего упоминания о результатах выполнения ни майского 2012 г. Указа Президента Российской Федерации¹, ни Стратегии социального развития Вооруженных Сил на период до 2020 г., что подтверждает сделанный выше вывод о том, что должностными лицами, отвечающими за социальный блок в Миноборо-

¹ Имеется в виду Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации».

ны России, данные программные документы забыты. Между тем представляется весьма важным соотнести приведенные в бюллетенях за 2019—2021 гг. цифровые показатели с теми ориентирами, на достижение которых были нацелены Указ от 7 мая 2012 г. № 604 и Стратегия социального развития Вооруженных Сил. Это важно не только для удовлетворения информационных потребностей как самих военнослужащих, так и широкой общественности, но и для органов военного управления, отвечающих за социальное развитие Вооруженных Сил, чтобы правильно выстраивать стратегию своей деятельности в данной сфере на перспективу. Так, например, в разделе «Пенсионное обеспечение» указанных бюллетеней приводятся конкретные данные о средних размерах пенсий различных категорий бывших военнослужащих и членов их семей соответственно за 2019—2021 гг. Однако умалчивается, выполняется ли поставленная в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 604 задача о ежегодном увеличении пенсий гражданам, уволенным с военной службы, не менее чем на 2 % сверх уровня инфляции. Аналогичной «фигурой умолчания» остается и степень достижения цели об установлении денежного довольствия военнослужащих на уровне не ниже уровня оплаты труда работников организаций ведущих отраслей экономики. Более того, в бюллетенях вообще отсутствуют данные о размерах денежного довольствия, ежемесячно получаемого различными категориями военнослужащих с учетом набавок и дополнительных выплат. Нет и среднегодовых цифр, характеризующих размеры денежного довольствия. Воспроизводятся лишь положения нормативных документов о структуре денежного довольствия военнослужащих.

Изложенные обстоятельства актуализируют постановку вопроса о необходимости разработки единого программного документа в сфере военно-социальной политики в целях «сбережения народа в погонах», из которого были бы видны основные векторы и вехи социального развития военной организации государства на ближайшую и среднесрочную перспективу. Такого рода программный документ мог бы придать современной военно-социальной политике качества ясности, определенности, конкретности, предсказуемости.

По нашему убеждению, грандиозные программы развития вооружений и военной техники, о которых так много говорится и

пишется в последнее время на самом высоком уровне государственного и военного руководства, должны быть самым тщательным образом синхронизированы с программами и планами социального развития военной организации государства. Иначе может возникнуть опасность того, что все эти современнейшие средства вооруженной борьбы не взлетят и не сдвинутся с места, поскольку обслуживающие и управляющие ими люди будут озабочены тем, как добыть «хлеб насущный» для выживания.

По нашему мнению, единая федеральная программа в сфере военно-социальной политики могла бы носить название *«Социальное обеспечение военного строительства в Российской Федерации на период до 2030 года»*. В данную программу в качестве подпрограмм должны войти программы: совершенствования системы денежного довольствия военнослужащих и заработной платы гражданского персонала военных организаций; развития пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу, и их семей; медицинского и санаторно-курортного обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей; социальной защиты и реабилитации инвалидов вследствие военной травмы и участников боевых действий; жилищного обеспечения военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы; другие программы. Указанная федеральная целевая программа должна представлять собой объединенный единым замыслом и целью, увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, производственных, социально-экономических, организационных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области социального обеспечения военного строительства в Российской Федерации.

Безусловно, выполнение данной программы потребует значительных финансовых средств. Однако следует иметь в виду, что, являясь весьма затратными, военно-социальная политика и военно-социальное право в действительности решают важнейшие стратегические задачи в области национальной безопасности страны, связанные с воспроизводством интеллектуального, морально-психологического и физиологического потенциала граждан, задействованных в военной сфере, предотвращением социальных конфликтов в воинской среде. В конечном счете эти два важнейших государст-

венно-правовых явления обеспечивают формирование и поддержание на должном уровне социального потенциала оборонной мощи государства.

§ 4. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ВОЕННО-СОЦИАЛЬНОГО ПРАВА

Анализ действующего военно-социального законодательства позволяет выявить ряд проблемных вопросов, выражающихся в наличии в данном законодательстве некоторых пробелов и противоречий, которые не позволяют в должной мере обеспечить надлежащую социальную защищенность военнослужащих и их семей. Социальная защищенность определяется в научных исследованиях как наличие механизма реализации и гарантий (закрепленных в законе) правового положения военнослужащих; это гарантия осуществления их прав и свобод¹. Социальная защищенность представляет собой достигнутый на конкретный момент времени уровень (степень) социальной защиты военнослужащих и членов их семей.

Социальную защиту закон определяет как функцию государства, предусматривающую:

а) реализацию прав, социальных гарантий и компенсаций военнослужащих и членов их семей органами государственной власти, федеральными государственными органами, органами военного управления и органами местного самоуправления;

б) совершенствование механизмов и институтов социальной защиты указанных лиц;

в) охрану их жизни и здоровья, а также иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующих характеру военной службы и ее роли в обществе².

Социальная защита самым тесным образом связана с правовой защитой; более того, по нашему убеждению, друг без друга эти две важнейшие категории военно-социального права существовать не могут. Если государство действительно хочет иметь и постоянно поддерживать надежный социальный потенциал своей обороноспособности,

¹ Коровников А.В. Социальная защита военнослужащих: моногр. М., 1995. С. 21.

² Пункт 3 ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

оно должно постоянно укреплять связь между социальной и правовой защитой военнослужащих. Именно наметившийся разрыв между данными институтами является, по нашему мнению, основной причиной имеющихся сегодня проблем в военно-социальной сфере.

Правовая защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, точно так же, как и социальная защита, является функцией государства и предусматривает закрепление в законах и иных нормативных правовых актах прав, социальных гарантий и компенсаций указанных лиц и иных мер их социальной защиты, а также правовой механизм их реализации¹.

Из приведенного тезиса следует, что социальное обеспечение военного строительства требует наличия в государстве непротиворечивого, обеспеченного соответствующим финансированием военно-социального законодательства. Однако в данном законодательстве имеются пробелы и противоречия, а в деятельности по его исполнению — проблемные вопросы, требующие своего разрешения.

Основными из такого рода проблем являются:

1) проблемы общего характера:

— отсутствие единого, утвержденного в нормативном порядке, программного документа в военно-социальной сфере, который включал бы, в числе прочих, обязательный раздел о перспективах нормотворческой деятельности по развитию военно-социального законодательства;

— настоятельная потребность в разработке и утверждении соответствующими нормативными актами системы научно обоснованных военно-социальных стандартов и нормативов, ориентируясь на которые, государство могло бы обеспечить такой уровень социальной защищенности военнослужащих и их семей, который бы в полной мере отвечал современным потребностям социального обеспечения обороны страны и военной безопасности государства. К этому же блоку проблем относится задача нормативного установления объективных критериев эффективности правоприменительной деятельности государства и его институтов в военно-социальной сфере;

— необходимость возрождения ежегодного мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих;

¹ Пункт 2 ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

2) проблемы отраслевого характера:

— отсутствие в системе военно-социального законодательства единого законодательного акта о статусе участников боевых действий, войн и вооруженных конфликтов;

— несовершенство законодательства в области денежных доходов военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (о денежном довольствии и дополнительных выплатах, о пенсионном обеспечении);

— пробелы и противоречия в законодательстве о жилищном обеспечении данных категорий граждан;

— несоответствие нормативной базы медицинского, продовольственного, вещевого обеспечения военнослужащих изменившимся реалиям действительности;

— другие проблемы.

Рассмотрим некоторые из перечисленных вопросов более подробно.

Вопрос о разработке единого программного документа, связанного с развитием военно-социальной сферы, довольно подробно раскрыт в предыдущем параграфе настоящей главы. Поэтому повторяться не будем, а добавим лишь, что, по нашему мнению, данный программный документ должен иметь двухуровневую структуру:

а) *общефедеральный уровень*, рассчитанный на социальное развитие всех компонентов военной организации Российского государства. Тем самым будет реализован так называемый «уравнительный» принцип социальной справедливости, который предполагает, что в основных, базовых показателях уровня жизни и социального обеспечения военнослужащих разных ведомств закон не должен допускать каких-либо принципиальных различий и необоснованной дифференциации; это равные возможности для каждого, кто проходит военную службу в равных и сходных условиях;

б) *ведомственный уровень*, предусматривающий, что в каждом государственном органе, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, следует разработать ведомственную социальную программу, учитывающую специфику задач, решаемых соответствующим ведомством. Этим будет реализован так называемый «распределительный» принцип социальной справедливости,

согласно которому объем социальных гарантий, предоставляемых различным категориям военнослужащих, должен учитывать особенности военной службы в каждом ведомстве, степень нуждаемости в социальной поддержке различных категорий военнослужащих, их заслуги перед государством и обществом, другие факторы. Важно заметить, что это ни в коей мере не противоречит уравнительному принципу, поскольку эти «неравные» социальные гарантии должны носить дополнительный характер и предоставляться сверх так называемого «базового» набора (в пределах бюджетных средств, выделенных на эти цели)¹.

Практикой деятельности государства и его институтов по социальной защите населения давно доказано, что для того чтобы данная деятельность носила целевой, адресный характер, а выделенные на эти цели бюджетные средства расходовались эффективно, у субъектов этой деятельности должны быть нормативно закреплённые ориентиры — социальные стандарты и нормативы, а также научно обоснованные критерии эффективности правоприменительной деятельности в военно-социальной сфере.

В гражданском секторе социальной защиты граждан России такими ключевыми ориентирами являются:

— во-первых, *минимальный размер оплаты труда*. Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 1 октября 2009 г. № 1160-О-О подчеркнул, что институт минимального размера оплаты труда по своей конституционно-правовой природе предназначен для установления того минимума денежных средств, который должен быть гарантирован работнику в качестве вознаграждения за выполнение трудовых обязанностей с учетом прожиточного минимума;

— во-вторых, *прожиточный минимум*, под которым понимается «стоимостная величина минимального набора продуктов питания, товаров и услуг, достаточного для сохранения здоровья и обеспечения нормальной жизнедеятельности человека, а также для удов-

¹ Более подробно о соотношении уравнительной и распределительной справедливости см.: *Боннер А.Т.* Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М., 1992. С. 13; *Калашиников С.В.* Функциональная теория социального государства. М., 2002; *Корякин В.М.* Правовое обеспечение военно-социальной политики Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. С. 129, 146—148; *Холостова Е.И.* Социальная политика. М., 2001. С. 23—24.

летворения основных социальных и культурных потребностей»¹. Некоторые авторы, наряду с потребительской корзиной, вполне обоснованно включают в данное понятие также обязательные платежи и сборы, которые обязан уплачивать каждый гражданин².

По соотношению указанных двух показателей в значительной степени можно судить об эффективности социальной политики государства, о способности такого государства обеспечить подлинную социальную защищенность своих граждан. Как отмечалось в предыдущем параграфе, в 2019 г. здесь произошло, можно без преувеличения сказать, историческое событие: впервые в России законодательно установлена норма о том, что с 1 января 2019 г. и далее ежегодно минимальный размер оплаты труда устанавливается соответствующим федеральным законом в размере прожиточного минимума для трудоспособного населения в целом по стране³, т. е. государство обязало всех работодателей выплачивать работникам вознаграждение за труд, которое бы обеспечивало хотя бы минимально приемлемый уровень жизни. Безусловно, это решение является важнейшим шагом на пути Российской Федерации к подлинно социальному государству, обозначенному в Конституции в качестве стратегической цели развития страны.

Динамика данного соотношения за последнее десятилетие показана в таблице 3, из которой наглядно видно, что до 2021 г. минимальный размер оплаты труда не обеспечивал удовлетворение даже самых минимальных потребностей человека трудящегося.

Таблица 3

**Соотношение минимального размера оплаты труда
и величины прожиточного минимума в период 2012—2022 гг.**

№ п/п	Год	МРОТ (руб.)	Прожиточный минимум (руб.)*	Соотношение МРОТ и ПМ
1	2012	4 611	6 307	73,1 %
2	2013	5 520	7 633	72,3 %
3	2014	5 554	8 283	67,8 %

* В таблице приведены данные о прожиточном минимуме для трудоспособного населения.

¹ Лоскутова Е.Ф. Прожиточный минимум и минимальный размер оплаты труда в Российской Федерации // Вестн. совр. исслед. 2018. № 5.2. С. 234.

² Антонова Н.В., Еремича О.Ю. Указ. соч.

³ Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 421-ФЗ.

4	2015	5 965	10 404	57,3 %
5	2016	6 204	10 524	58,9 %
6	2017	7 800	10 701	72,9 %
7	2018	9 487	10 842	87,5 %
8	2019	11 280	11 653	96,8 %
9	2020	12 130	11 731	103,4 %
10	2021	12 792	12 702	100,7 %
11	2022	13 890	13 026	106,6 %

В военно-социальном законодательстве данные показатели (МРОТ и прожиточный минимум) в настоящее время в качестве официальных социальных стандартов не применяются. Вместе с тем, следует напомнить, что до июля 2000 г. в п. 2 ст. 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих» содержалась норма, согласно которой оклады по первичным воинским должностям солдат и матросов, проходящих военную службу по контракту, не могли быть менее пяти установленных законом МРОТ, а оклады по воинским званиям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, — менее половины окладов по воинским должностям, т. е. был установлен фиксированный нижний предел размеров денежного довольствия военнослужащих. Кроме того, согласно п. 4 ст. 16 вышеназванного Закона военнослужащим ежегодно подлежала выплата денежная компенсация на санаторно-курортное лечение в размере шести МРОТ на самого военнослужащего и трех МРОТ — на каждого члена его семьи.

Однако с 1 июля 2000 г. в связи с принятием Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» норма об учете МРОТ при исчислении размеров денежного довольствия военнослужащих из Федерального закона «О статусе военнослужащих» была исключена, а компенсация на санаторно-курортное лечение, исчисляемая в сумме, кратной МРОТ, заменена твердой денежной суммой — 600 руб. на самого военнослужащего и по 300 руб. на каждого члена семьи¹. Основным мотивом такого решения явилась недостаточность бюджетных средств на реализацию данной нормы, а также

¹ В настоящее время такая компенсационная выплата упразднена.

придание законодателем МРОТу иного функционального предназначения.

Поскольку сегодня ситуация существенно изменилась, и МРОТ законодательно установлен на уровне прожиточного минимума, есть смысл вернуться к вопросу об использовании МРОТ в качестве инструмента регулирования размеров денежного довольствия военнослужащих. Например, по состоянию на январь 2022 г. размер должностного оклада военнослужащего по первому (самому низшему) тарифному разряду с учетом произведенного с 1 октября 2021 г. повышения составляет 11 249 руб., а оклад по воинскому званию рядового (матроса) — 5 625 руб.¹ Как показано выше в таблице 3, в 2022 г. МРОТ составляет 13 890 руб., и он немного (на 864 руб.) превышает прожиточный минимум. Соответственно минимальный оклад по воинской должности на 2 641 руб. ниже официально установленного МРОТ. Как представляется, есть все основания поставить вопрос-предложение: почему бы не установить этот первичный должностной оклад военнослужащего-контрактника в размере одного МРОТ, а оклад в соответствии с присвоенным воинским званием — в половину МРОТ?²

Поскольку денежное довольствие является для военнослужащих основным источником средств к существованию, а также принимая во внимание, что размеры денежного довольствия напрямую определяют размеры военных пенсий, принятие такого решения позволит, на наш взгляд, преодолеть многие проблемы в военно-социальной сфере, придаст политике в сфере доходов военнослужащих и военных пенсионеров качества определенности и предсказуемости. С организационной стороны это существенно

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2021 г. № 772 «О повышении денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти».

² Для остальных тарифных разрядов (их сегодня 50) и воинских званий (всего законодательством о военной службе предусмотрены 20 воинских званий) предлагается установить повышающие коэффициенты в процентном отношении к первичной воинской должности (1 т. р.) и первичному воинскому званию (рядовой). Согласно действующей сетке окладов такой коэффициент, по нашим подсчетам, составляет, в частности: а) по воинским должностям: 5 т. р. (командир отделения) — 150 %; 10 т. р. (командир взвода) — 200 %; 15 т. р. (командир роты) — 225 %; 18 т. р. (командир батальона) — 240 %; 23 т. р. (командир полка) — 265 %; б) по воинским званиям: сержант — 130 %; старший лейтенант — 210 %; майор — 230 %; полковник — 260 %. Такое соотношение окладов предлагается сохранить.

упростит порядок принятия решений об определении размеров денежного довольствия и военных пенсий на очередной год и планирования военного бюджета. Принятие законодателем решения о повышении МРОТ автоматически, без проведения дополнительных расчетов, будет влечь необходимость провести соответствующий перерасчет денежных выплат военнослужащим и военным пенсионерам.

Немаловажным является и то, что военно-социальная политика в случае реализации данного предложения станет более сопряженной с общими векторами социального развития государства, доходы военнослужащих и военных пенсионеров будут увязаны с размером прожиточного минимума, что предупредит появление семей военнослужащих, находящихся по уровню доходов ниже так называемой «черты бедности». Да и сам механизм повышения денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий станет более простым и понятным для широких масс граждан, что немаловажно.

В настоящее время в качестве основного регулятора определения размеров денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий используется уровень *инфляции*. Согласно п. 9 ст. 2 Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» размеры окладов по воинским должностям и окладов по воинским званиям ежегодно увеличиваются (индексируются) с учетом уровня инфляции (потребительских цен). Однако на практике данная законодательная норма в 2012—2017 гг. не действовала, поскольку, ссылаясь на сложную финансово-экономическую ситуацию в стране, ее действие на каждый очередной год приостанавливалось Федеральным Собранием Российской Федерации, и лишь с 2018 г. такая индексация стала осуществляться¹.

Используется данный норматив и при индексации военных пенсий: согласно подп. «г» п. 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации» Правительству Российской Федерации предписано обеспечить ежегодное увеличение пен-

¹ Более подробно см.: *Корякин В.М.* Денежное довольствие военнослужащих и военные пенсии: инфляция и индексация // *Право в Вооруженных Силах.* 2019. № 2. С. 14—19.

сий гражданам, уволенным с военной службы, не менее чем на 2 % сверх уровня инфляции (см. таблицу 4).

Таблица 4

**Соотношение размера увеличения военных пенсий
и уровня инфляции в Российской Федерации в 2013—2022 гг.**

Год	Уровень инфляции (согласно законам о бюджете на соответствующий год)	Предполагаемый размер повышения военных пенсий с учетом подп. «Г» п. 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 604	Фактический размер повышения военных пенсий	Нереализованный размер повышения военных пенсий
2013	5,5 %	7,5 %	4,05 %	— 3,45 %
2014	5,0 %	7,0 %	4,12 %	— 2,88 %
2015	12,2 %	14,2 %	4,66 %	— 9,54 %
2016	5,8 %	7,8 %	2,67 %	— 5,13 %
2017	3,2 %	5,2 %	2,78 %	— 2,42 %
2018	2,8 %	4,8 %	4,0 %	— 0,8 %
2019	4,3 %	6,3 %	5,75 %	— 0,55 %
2020	3,0 %	5,0 %	3,0 %	— 2,0 %
2021	3,7 %	5,7 %	3,7 %	— 2,0 %
2022	4,0 %	8,0 %	8,6 %	+ 0,6 %

Как наглядно видно из приведенной таблицы, указанное выше требование в период 2013—2021 гг. не было исполнено ни разу. Лишь в начале 2022 г. по волевому решению Президента Российской Федерации принят Федеральный закон¹, в соответствии с которым осуществлена индексация военных пенсий на 8,6 % с 1 января 2022 г.

Возникает риторический вопрос: по каким причинам в течение 8 лет поручение Главы государства о ежегодном увеличении военных пенсий не менее чем на 2 % сверх уровня инфляции не выполнялось и понес ли кто-либо ответственность за неисполнение рассматрива-

¹ Федеральный закон от 25 февраля 2022 г. № 23-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона “О приостановлении действия части второй статьи 43 Закона Российской Федерации “О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей”».

емого социально-значимого для миллионов военных пенсионеров положения одного из так называемых «майских указов» Президента Российской Федерации? И еще более риторичным является вопрос о том, будут ли когда-либо возмещены недополученные суммы военных пенсий.

Данное обстоятельство подтверждает актуальность обоснованного выше предложения о законодательной привязке размеров денежного довольствия военнослужащих к МРОТ, хотя, конечно, с учетом складывающейся практики правоприменения в сфере денежных доходов военнослужащих и военных пенсионеров это не дает гарантии их безусловного исполнения. Риски недостаточного финансирования исполнения данного законодательства, а также издержек организационно-распорядительного и контрольно-надзорного характера, к сожалению, сохраняются.

Богатую пищу для размышления о перспективах развития военно-социального права в части, касающейся пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы, дают данные официального сайта Минобороны России о фактических размерах военных пенсий (см. таблицу 5).

Таблица 5

Средние размеры пенсий пенсионеров Минобороны России
(по состоянию на 1 октября 2021 г.)¹

Наименование воинской должности, воинское звание, выслуга лет	Должностной оклад	Оклад по воинскому званию	Надбавка за выслугу лет		Размер пенсии		
			%	руб.	%	%	руб.
Командующий армией (44 т. р.), генерал-лейтенант, выслуга 20 лет	42 870	25 490	40	27 344	80	73, 68	56 412
Командир бригады (28 т. р.), полковник, выслуга 25 лет	33 600	15 064	40	19 465	65	73, 68	32 629
Командир полка (23 т. р.), полковник, выслуга 25 лет	30 705	15 064	40	18 308	65	73, 68	30 688

¹ URL: <https://sc.mil.ru/social/itogi.htm> (дата обращения: 12.05.2022).

Командир батальона (18 т. р.) подполковник, выслуга 25 лет	27 809	13 905	40	16 686	65	73, 68	27 969
Командир роты (14 т. р.), капитан, выслуга 23 года	25 490	12 745	30	11 471	59	73, 68	21 608
Командир взвода (10 т. р.), старший лейтенант, выслуга 20 лет	23 173	12 167	30	10 602	50	73, 68	16 925
Старшина роты (9 т. р.), старший прапорщик, выслуга 20 лет	20 856	9 850	30	9 212	50	73, 68	14 706
Командир отделения (5 т. р.), сержант, выслуга 20 лет	17 381	7 532	30	7 474	50	73, 68	11 931
Старший гранатометчик (3 т. р.), ефрейтор, выслуга 20 лет	13 905	6 373	30	6 083	50	73, 68	9 712

Если сопоставить данные о размерах пенсий с величиной прожиточного минимума (13 026 руб.), то можно увидеть, что соотношение между ними составляет: для командующего армией — 4,33; для командира бригады — 2,5; для командира полка — 2,36; для командира батальона — 2,15; для командира роты — 1,66; для командира взвода — 1,99; для старшины роты — 1,13; для командира отделения — 0,92; для старшего гранатометчика — 0,75.

По расчетам социологов, устойчивость в социальном благополучии приобретает тот социальный слой населения, чьи доходы превышают прожиточный минимум в три раза, а превышение семи прожиточных минимумов относится к доходам верхнего слоя среднего класса, обеспечивающего стабильность общества и собственного положения¹. Из данного тезиса следует вывод, что ныне действующая система военно-пенсионного законодательства способна

¹ Бычков П.И. Оценка социально-экономического и правового положения военнослужащих по контракту Вооруженных Сил (теоретический и практический анализ) // Социально-гуманитар. знания. 2019. № 8. С. 264—272.

обеспечить социальное благополучие только пенсионеров из числа высших офицеров. А уровень пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу по контракту на должностях солдат и сержантов, ниже и МРОТ, и прожиточного минимума. Данное обстоятельство идет вразрез с курсом государственного и военного руководства страны на преимущественное комплектование военной организации государства военнослужащими, проходящими военную службу по контракту.

Как представляется, обоснованное выше предложение о применении МРОТ в качестве критерия исчисления денежного довольствия военнослужащих позволит существенно продвинуться в росте качества жизни военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и их семей.

Очень важный норматив и целевой индикатор развития системы денежного довольствия военнослужащих определен в подп. «в» п. 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 604: Правительству Российской Федерации было предписано установить денежное довольствие военнослужащих на уровне не ниже уровня оплаты труда работников организаций ведущих отраслей экономики. В целях методического обеспечения реализации данной задачи приказом Росстата от 29 ноября 2018 г. № 703 утверждена Методика расчета показателя «Соотношение уровня денежного довольствия военнослужащих и уровня оплаты труда работников организаций ведущих отраслей экономики».

К сожалению, официальной информации о том, как выполняется данное поручение, нам обнаружить не удалось ни на сайте Минобороны России, ни в каких-либо иных доступных базах данных. Лишь в выступлениях руководителей военного ведомства можно иногда услышать утверждение о том, что размеры денежного довольствия военнослужащих сегодня соответствуют оплате труда работников ведущих отраслей экономики. При этом каких-либо конкретных цифр и статистических данных не приводится.

С вопросом военно-социальных нормативов самым тесным образом связана проблема установления научно обоснованных критериев эффективности правоприменительной деятельности государственных органов, органов военного управления в военно-социальной сфере. Наличие объективной информации по данным вопросам по-

звояет правоприменителям, что называется, «держать руку на пульсе», своевременно вносить коррективы в военно-социальное законодательство и в практику его применения, с тем чтобы не допустить снижения уровня социальной защищенности военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

С содержательной точки зрения основными индикаторами эффективности военно-социального права являются: доля семей военнослужащих, находящаяся за так называемой «чертой бедности» (совокупный доход которых находится ниже нормативно установленного прожиточного минимума в соответствующем регионе); масштабы поляризации доходов (децильный коэффициент¹) различных категорий военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы; динамика численности военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, нуждающихся в улучшении жилищных условий; количество и качество медицинских услуг, доступных всем военнослужащим; доля безработных в общей численности граждан, уволенных с военной службы, трудоспособного возраста; возможности членов семей военнослужащих по получению образования; другие показатели. Для законодательных и исполнительных органов государственной власти, органов военного управления эти показатели в их оптимальном значении могут выступать как социальные нормативы для их деятельности в рассматриваемой сфере. Пороговые же их значения являются границами социальной безопасности и свидетельствуют о том, что дальнейшее снижение уровня и качества жизни военнослужащих и их семей может привести к крайне негативным последствиям. Зная предельно допустимые нижние и возможные для достижения верхние нормы, законодательные и исполнительные органы, органы военного управления, другие субъекты влияния на военно-социальную сферу смогут определять конкретные практические меры по разрешению назревших противоречий и проблем.

С морально-психологической точки зрения важнейшим показателем эффективности военно-социальной политики государства, воплощенной в военно-социальном праве, является морально-пси-

¹ *Децильный коэффициент* — показатель, характеризующий степень социального расслоения общества, отображающий, во сколько раз минимальные доходы 10 % наиболее обеспеченного населения превосходят максимальные доходы 10 % наименее обеспеченного населения.

хологическое состояние военнослужащих, обусловленное степенью соответствия объема провозглашенных в законодательстве социальных прав реальному состоянию их социальной защищенности, а также сравнительной оценкой уровня жизни семей военнослужащих с уровнем жизни других категорий граждан. Именно то, на какой ступени иерархической лестницы среди других слоев населения страны (как по объективным показателям уровня их доходов, так и по самооценкам самих военнослужащих) находятся военнослужащие на данный период времени, является наиболее объективным показателем того, какое место и роль отводит государство социальному развитию военной организации в системе приоритетов и ценностей своей деятельности.

С организационной точки зрения получение информации о социальном самочувствии военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и их семей осуществляется посредством организации и проведения ежегодного мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих, предусмотренного ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Мониторинг представляет собой государственную систему непрерывного наблюдения за состоянием социальной защищенности указанных категорий граждан. Его целью является системный анализ основных показателей их социального обеспечения в интересах предупреждения негативных тенденций, прогнозирования социальных последствий принимаемых решений и выработки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в рассматриваемой сфере.

Судя по отрывочным сведениям, которые можно найти в средствах массовой информации и в Интернете, такой мониторинг в стране проводится. Однако официальные его результаты не публикуются, до широкой общественности не доводятся и используются, видимо, военным ведомством лишь для «внутреннего потребления». Вряд ли такой подход можно считать приемлемым с точки зрения принципа гласности в военно-социальной политике.

Следует отметить, что в 2022 г. на государственном уровне произошло осознание недопустимости сложившейся ситуации с организацией ежегодного мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих: с 8 марта 2022 г. вступил

в силу Федерального закон от 25 февраля 2022 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3 и 29 Федерального закона “О статусе военнослужащих”», касающийся вопросов проведения ежегодного мониторинга.

Как указано в пояснительной записке к данному Закону, в соответствии с п. 3 ст. 29 Федерального закона «О статусе военнослужащих» организация мониторинга поручена уполномоченному федеральному органу исполнительной власти. При этом законодательным или иным правовым актом федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на организацию мониторинга, не определен. Принимая во внимание указанное законоположение, данным Законом закреплены полномочия по организации, проведению и рассмотрению результатов ежегодного мониторинга в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, за Минобороны России совместно с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда и социальной защиты населения¹, федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

Внесенное вышеназванным Законом изменение позволяет Минобороны России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами подготовить правовой акт Правительства Российской Федерации (взамен подлежащего отмене Постановления Правительства Российской Федерации от 27 февраля 1999 г. № 232), которым будут определены цели, задачи, единая система показателей, порядок проведения мониторинга и рассмотрения его результатов, актуализирован состав участников мониторинга в целях повышения эффективности механизма его проведения, качества обработки полученных данных и принятия на их основе соответствующих решений.

По нашему мнению, в правовом акте Правительства Российской Федерации, который должен быть разработан и принят, наряду с

¹ Согласно действующей структуре федеральных органов исполнительной власти таким уполномоченным органом в настоящее время является Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд России).

инными нормами должна быть закреплена обязанность всех государственных органов, причастных к проведению мониторинга, официально публиковать его результаты (безусловно, с соблюдением режима защиты сведений, составляющих государственную тайну).

Во всех федеральных органах исполнительной власти и федеральных государственных органах, в которых законом предусмотрена военная служба, должны быть приняты ведомственные нормативные правовые акты, регулирующие организацию работы по проведению мониторинга в соответствующем органе. В связи с этим будут подлежать переработке либо отмене ранее принятые акты по данному вопросу. В частности, это касается директивы министра обороны Российской Федерации от 20 мая 1999 г. № Д-14 «О порядке проведения в Министерстве обороны Российской Федерации ежегодного мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих и членов их семей».

Наряду с законодательством о денежном довольствии военнослужащих и пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, требует совершенствования нормативно-правовая база *жилищного обеспечения военнослужащих*.

В целом за последнее десятилетие в решении жилищной проблемы — самой застарелой социальной проблемы Вооруженных Сил — произошли существенные позитивные изменения. Это касается, прежде всего, совершенствования нормативной базы, что нашло выражение, в частности, в увеличении числа форм и способов обеспечения жильем военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы. Наиболее значимой и относительно новой формой жилищного обеспечения стала жилищная субсидия, которая приобрела довольно большую популярность у военнослужащих, имеющих право на получение жилых помещений для постоянного проживания в «натуральном» виде. Согласно информации сайта Минобороны России в 2019 г. жилищную субсидию получили 4 150 военнослужащих, в очереди на ее получение стояли 29,4 тыс. человек; в 2020 г. — 4 702 и 32,8 соответственно. В 2021 г. с использованием жилищной субсидии решили свою жилищную проблему 4 321 военнослужащий, а в очереди на ее получение числится 35,2 тыс. человек. Всего в 2019 г. с учетом всех форм жилищного обеспечения выполнены обязательства в реализации жилищных прав 106 731 военнослужащих, в 2020 г. —

112 889, в 2021 г. — 122 160¹. Наряду с совершенствованием нормативной базы, позитивные явления в сфере жилищного обеспечения военнослужащих в значительной степени обусловлены существенным в сравнении с предыдущими годами увеличением финансирования на реализацию военно-жилищного законодательства.

Перспективной формой жилищного обеспечения военнослужащих является накопительно-ипотечная система (НИС), которая действует в нашей стране с 1 января 2005 г. в связи с вступлением в силу Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих». Число участников этой системы год от года растет: если в 2019 г. число таковых составляло 304 тыс. человек, то в 2020 г. — 349 тыс., а в 2021 г. число участников НИС составило 394,5 тыс. человек². Если спрогнозировать динамику на ближайшее десятилетие, то можно утверждать, что число военнослужащих, имеющих право на получение постоянного жилья (по социальному найму, в собственность бесплатно или путем предоставления жилищной субсидии), будет год от года постепенно снижаться, а количество участников НИС, наоборот, расти. Где-то примерно к 2035 г. все 100 % военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, станут участниками НИС. Из других форм жилищного обеспечения останутся только обеспечение военнослужащих служебными жилыми помещениями и выплата компенсации за наем (поднаем) жилья.

С учетом данного обстоятельства представляется целесообразным сосредоточиться на совершенствовании нормативного регулирования НИС. В печати довольно много пишется (и обоснованно) о достоинствах данной системы. Но практически ничего не говорится о ее недостатках. Одним из таких существенных недостатков является тот факт, что при определении размера выплат по военной ипотеке не учитывается состав семьи военнослужащего, т. е. и военнослужащий-холостяк, и многодетный военнослужащий имеют совершенно равные условия участия в системе и им выплачиваются одинаковые суммы на приобретение жилья. В связи с этим предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный закон «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих».

¹ URL: <https://sc.mil.ru/social/itogi.htm> (дата обращения: 12.05.2022).

² Там же.

Одним из возможных вариантов решения данного вопроса могло бы стать, например, установление определенного коэффициента на каждого члена семьи при исчислении размера накопительного взноса, ежегодно перечисляемого на именной накопительный счет участника, либо при определении размера целевого жилищного займа. Безусловно, это предложение только в самом общем виде, что называется, информация к размышлению. Мы не ставим целью в рамках настоящего исследования детальную проработку всех возможных вариантов реализации данной идеи. Но то, что эту явную социальную несправедливость нужно устранять — мы в этом убеждены. Более того, такое решение полностью впишется в современную общегосударственную политику поддержки семей с детьми и решения демографической проблемы.

В связи с начавшейся 24 февраля 2022 г. специальной военной операцией по денацификации и демилитаризации Украины актуализировался вопрос о совершенствовании законодательства о *дополнительных социальных гарантиях участников боевых действий и их семей*.

Спустя неделю после начала военной операции Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации на оперативном совещании с постоянными членами Совета Безопасности Российской Федерации 3 марта 2022 г. поставил задачу установить дополнительные денежные выплаты для военнослужащих, получивших ранения в ходе данной операции, а также для семей погибших военнослужащих¹. Через два дня после этого заседания был издан Указ Президента Российской Федерации от 5 марта 2022 г. № 98 «О дополнительных социальных гарантиях военнослужащим, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации, и членам их семей». Тем самым была еще раз продемонстрирована неразрывная связь военно-социальной политики с военно-социальным правом, когда политическая воля, высказанная руководителем государства, воплотилась в право, приобретая форму нормативно закрепленных правил.

Если сделать экскурс в нашу недавнюю историю, то ситуация с нормативным регулированием вопросов социальной защиты участников боевых действий выглядит не столь однозначной.

¹ Красная звезда. 2022. 4 марта.

То, что произошло 24 февраля 2022 г., практически один в один повторило ситуации:

— от 30 сентября 2015 г., когда началась специальная военная операция по борьбе с терроризмом на территории Сирийской Арабской Республики;

— от 8 августа 2008 г., когда началась так называемая «пятидневная война» по принуждению Грузии к миру, и российские военнослужащие были привлечены к выполнению задач по обеспечению безопасности и защите граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Южная Осетия и Республики Абхазия;

— от 7 августа 1999 г., когда бандформирования Басаева и Хаттаба вторглись на территорию Республики Дагестан, что стало началом так называемой «второй чеченской кампании», официально именуемой в законодательстве контртеррористической операцией на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации.

Несмотря на существенные различия указанных операций как по поставленным целям и решаемым задачам, так и с точки зрения привлекаемых сил и средств, между ними есть одно общее: каждый раз политическому и военному руководству страны приходилось в спешном порядке принимать решения о предоставлении дополнительных социальных гарантий военнослужащим, участвующим в этих операциях, а также их семьям. Как показано в первом параграфе настоящей главы, аналогичным образом решались эти проблемы и в войнах прошлого и позапрошлого веков, в которых участвовала Россия.

Таким образом, в нашей стране стихийно сложился и действует неформальный принцип военно-социальной политики в отношении участников боевых действий: *каждой войне, каждому вооруженному конфликту — своя нормативная база социальной защиты их участников.*

Об этом свидетельствует наша недавняя история. Так, например, в десятых числах августа 1999 г. было принято закрытое (ныне утратившие силу) Постановление Правительства Российской Федерации о предоставлении дополнительных социальных гарантий военнослужащим, участвовавшим в борьбе с терроризмом на террито-

рии Республики Дагестан, а чуть позже было принято действующее до сих пор Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 г. № 936 «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением служебных обязанностей». В отношении военнослужащих, участвовавших в операции по принуждению Грузии к миру, было оперативно издано Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 587 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти, участвующих в выполнении задач по обеспечению безопасности и защите граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Южной Осетии и Абхазии».

Что касается нормативных документов, устанавливающих социальные гарантии для военнослужащих, участвующих в выполнении специальных задач в Сирии, то в открытой печати ввиду специфики данных задач эти документы не публиковались, за исключением Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О ветеранах”», в соответствии с которым на указанных военнослужащих распространены меры социальной поддержки, установленные для ветеранов боевых действий. Кроме того, Указом Президента Российской Федерации от 5 марта 2022 г. № 98 дополнительные денежные выплаты, установленные для участников специальной военной операции на Украине, распространены и на военнослужащих, выполняющих специальные задачи на территории Сирийской Арабской Республики, т. е. спустя шесть с половиной лет военнослужащие — участники специальной операции в Сирии и их семьи приобрели право на получение дополнительных денежных выплат.

Опыт военных кампаний последних десятилетий с участием российских военнослужащих убедительно свидетельствует о необходимости кардинальных изменений в подходах к правовому обеспечению социальной защиты участников боевых действий.

Одним из вариантов решения имеющихся в рассматриваемой сфере проблем является, по нашему убеждению, необходимость возвращения к вопросу о разработке и принятии федерального закона «О статусе участников боевых действий». Различные варианты такого законопроекта активно обсуждались в начале 2000-х гг. в Государственной Думе, в Правительстве Российской Федерации, в Минобороны России, иных государственных органах. Однако в силу ряда причин закон по данному вопросу не был принят.

Сегодня в свете опыта специальной военной операции по демилитаризации Украины есть все основания вернуться к данному законопроекту. С его принятием в Российской Федерации сложилась бы стройная и понятная система социальной защиты участников боевых действий, исчезла бы необходимость «аврального» нормотворчества в данной сфере.

Предлагаемая система, как видится, должна состоять из трех звеньев. Ее действие видится следующим образом.

Первое. В мирных, повседневных условиях деятельности войск система социальной защиты военнослужащих и членов их семей строится на основе Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», который апробирован почти 25-летней практикой и в целом вполне надежно обеспечивает социальную и правовую защиту указанных категорий граждан. Одновременно действуют и иные законы — об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, о денежном довольствии и отдельных выплатах военнослужащим, другие законодательные и подзаконные акты.

Второе. В случае направления военнослужащих для участия в вооруженных конфликтах, специальных военных операциях, миротворческих и контртеррористических операциях в отношении их начинает действовать закон о статусе участников боевых действий, устанавливающий им дополнительные социальные гарантии и компенсации на период участия в боевых действиях (повышенное денежное довольствие, единовременные денежные выплаты, дополнительные компенсации, льготное исчисление выслуги лет, специальные нормы продовольственного и вещевого обеспечения и др.). Указанные социальные гарантии предоставляются дополнительно к тем, которые установлены для всех иных военнослужащих

Федеральным законом «О статусе военнослужащих» и другими указанными выше нормативными правовыми актами «мирного времени». Соответствующие дополнительные меры социальной защиты предоставляются также семьям погибших военнослужащих.

Третье. После окончания участия военнослужащего в боевых действиях действие в отношении его закона о статусе участников боевых действий прекращается, и он остается в сфере действия законов «мирного времени». Если данный военнослужащий отвечает требованиям о присвоении звания «Ветеран боевых действий», то ему присваивается установленным порядком данное звание, являющееся пожизненным, и на него распространяются меры социальной поддержки, установленные Федеральным законом «О ветеранах». В случае увольнения с военной службы данному гражданину при наличии у него соответствующей выслуги лет либо установлении инвалидности назначается пенсия в соответствии с Законом о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу.

Как представляется, предложенная модель вполне реалистична и может быть положена в основу нормотворческой деятельности органов законодательной и исполнительной власти в сфере социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Основной смысл изложенных выше предложений о совершенствовании военно-социального законодательства, касающегося социальной защиты участников боевых действий, состоит в том, что система социальных гарантий в отношении данных лиц должна создаваться заблаговременно. Об этих гарантиях военнослужащие и их семьи должны быть также заблаговременно осведомлены еще в мирное время. А государственное и военное руководство страны будет заранее, еще до принятия решения о боевом применении Вооруженных Сил и других войск, иметь возможность подсчитать, какие дополнительные средства федерального бюджета потребуются на реализацию социальных гарантий участников боевых действий и их семей.

Так или иначе, но стихийно сложившийся негативный принцип военно-социальной политики в отношении участников боевых действий: каждой войне, каждому вооруженному конфликту — своя нормативная база социальной защиты их участников должен быть преодолен.

Таким образом, в военно-социальном праве имеется немало серьезных проблем, требующих своего разрешения как в нормативно-правовом отношении, так и в плане финансово-экономического обеспечения. Конечный результат военно-социальной политики, воплощенной в военно-социальном праве, выражается в уровне военного (боевого) потенциала как компоненты военной силы государства, боевой готовности войск. Соответственно результирующим показателем реализации военно-социального права должно стать не популистское и неконкретное утверждение о необходимости повышения уровня социального обеспечения военнослужащих, а уровень боевой готовности и боеспособности Вооруженных Сил и других элементов военной организации государства.