

О ФОНДЕ ДЕНЕЖНОГО ДОВОЛЬСТВИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ РФ

Андрей ПРИВЕТКИН, Елена ТРОФИМОВА

Правительство РФ внесло в Госдуму проекты двух федеральных законов, посвященных коренной реорганизации системы денежного довольствия военнослужащих. Дума их приняла в первом чтении. В соответствии с законопроектами изменяется сама структура денежных выплат и значительно повышаются некоторые из них. Кроме того, новшеством является законодательное «введение института фонда денежного довольствия военнослужащих». Однако не установлены механизмы того, кто и как будет расходовать средства данного фонда и контролировать этот процесс.

Повышение размеров денежного довольствия (ДД) и военных пенсий является одним из приоритетов в формировании нового облика Вооруженных Сил (ВС) страны. С целью реформирования системы ДД 1 июня 2011 г. Правительство РФ внесло в Госдуму РФ проекты двух новых федеральных законов: «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»¹ и «Об изменении и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат"»². Согласно законопроектам с 1 января 2012 г. ДД военнослужащего ВС будет состоять из оклада месячного денежного содержания (оклад по воинскому званию плюс оклад по воинской должности) и 9 дополнительных выплат и надбавок.

В пояснительной записке к законопроекту «О денежном довольствии...» указано, что «в результате реформы денежного довольствия предполагается повысить в 2,5–3 раза» оплату труда военнослужащих, что является, конечно,

позитивным обстоятельством. Однако количественно в самих законопроектах это не отражено. Таким образом, в закон заранее закладываются возможности для произвольного манипулирования ДД на подзаконном уровне.

Новым в указанном выше законопроекте, как заявлено в пояснительной записке к нему, является «введение института фонда денежного довольствия военнослужащих, порядок формирования которого определяется Правительством Российской Федерации». Причины, послужившие основанием для институализации фонда ДД, не названы. Следует отметить, что ранее в РФ был институализирован аналогичный «фонд оплаты труда гражданских служащих и работников государственного органа»³ — между тем в Бюджетном кодексе и в федеральном бюджете нет таких статей расходов; имеются близкие по смыслу, но другие по наименованию группировки. В бюджете текущего года есть целевая статья «Военный персонал» и такие подстатьи, как «ДД военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов», «Дополнительное денежное стимулирование военнослужащих МО РФ и сотрудников органов внутренних дел», «Выплаты в соответствии с законодательством РФ, зависящие от размера ДД». И суммы при этом указаны немалые — 193, 42 и около 14 млрд. руб. соответственно. В других разделах бюджета отдельно указаны расходы на ДД, например в сфере образования. Но что же конкретно входит в фонд ДД? Возникают и другие вопросы, ответы на которые должны быть даны при обсуждении законопроектов в Госдуме и отражены в законах. В законопроектах никак не устанавливается, как будет расходоваться фонд ДД, кому достанутся содержащиеся в нем

¹ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=556556-5&02>

² <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=556510-5&02>

³ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ». Ст. 51.

Структура выплат, составляющих ДД военнослужащих (на примере ВС РФ)

Федеральный закон 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»			
Прямые указания, устанавливающие отдельные выплаты и их размеры	Отсылочные нормы на другие федеральные законы	Отсылочные нормы на указы Президента РФ и постановления Правительства РФ	Отсылочные нормы на приказы руководителей федеральных органов исполнительной власти
Пп. 1 и 4 ст. 12, п. 6 ст. 13, а также ст. 16, 18, 19, 20, 21 и 23	П. 5.1 ст. 13, п. 6.1 ст. 13	П. 2 ст. 12, п. 1 ст. 13	П. 3 ст. 12, п. 9 ст. 13
Федеральные конституционные законы и федеральные законы			
Устанавливающие социальные гарантии некоторым категориям населения	Устанавливающие социальные гарантии отдельным категориям военнослужащих		
Федеральный конституционный закон 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах РФ», Закон РФ 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре РФ», Федеральный закон 2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан РФ за выдающиеся достижения и особые заслуги перед РФ»	Закон РФ 1993 г. № 4328-1 «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах»		
Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ			
Изданные в соответствии с отсылочными нормами			
Действующие в отношении всех военнослужащих (и/или граждан, уволенных с военной службы)	Действующие в отношении отдельных категорий военнослужащих (или граждан, уволенных с военной службы)	Действующие в отношении всех (или отдельных категорий) государственных служащих и/или отдельных категорий населения	
Постановление Правительства РФ 2004 г. № 909 «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам РФ, уволенным с военной службы, и членам их семей»	Постановление Правительства РФ 2004 г. № 816 «Об обеспечении военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, денежными средствами для проезда на всех видах общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (за исключением такси)»	Постановление Правительства РФ 2006 г. № 573 «О предоставлении социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны»	
Изданные по собственной инициативе			
Действующие в отношении всех военнослужащих (и/или граждан, уволенных с военной службы)	Действующие в отношении отдельных категорий военнослужащих	Действующие в отношении всех (или отдельных категорий) государственных служащих	Действующие в отношении отдельных категорий населения
Указ Президента РФ 2005 г. № 177 «О ежемесячном денежном поощрении отдельных категорий военнослужащих и сотрудников, имеющих специальные звания»	Указ Президента РФ 2001 г. № 1509 «О дополнительных мерах по материальному стимулированию некоторых категорий военнослужащих», Постановление Правительства РФ 1992 г. № 918 «О мероприятиях по поэтапному переходу к комплектованию ВС РФ военнослужащими в добровольном порядке – по контракту»	Указ Президента РФ 2001 г. № 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов», Указ Президента РФ 2004 г. № 1258 «Вопросы денежного довольствия военнослужащих»	Постановление Правительства РФ 2000 г. № 396 «Об определении квалификации летного состава государственной авиации»
Изданные по собственной инициативе (расширяющие систему ДД)			
Постановление Правительства РФ 1999 г. № 449 «О специальных государственных стипендиях Правительства РФ, выплачиваемых адъюнктам, слушателям и курсантам образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования из числа военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел РФ, Государственной противопожарной службы Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и уголовно-исполнительной системы»		Указ Президента РФ 1996 г. № 1556 «О выплате стипендий Президента РФ адъюнктам, слушателям и курсантам образовательных учреждений высшего профессионального образования из числа военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел РФ и сотрудников государственной противопожарной службы Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий дополнительно к их окладам месячного денежного содержания»	
Приказы руководителей федеральных органов исполнительной власти, изданные в соответствии с отсылочными нормами			
Действующие в отношении всех военнослужащих	Действующие в отношении отдельных категорий военнослужащих	Действующие в порядке реализации административных прав	
Приказ Минобороны РФ 2006 г. № 200 «Об утверждении порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих ВС РФ», приказ Минобороны РФ 2007 г. № 555 «О выплатах на содержание детей в детских дошкольных учреждениях военнослужащим – гражданам РФ»	Приказ Минобороны РФ 2011 г. № 55 «О дополнительных выплатах отдельным категориям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Военной академии Генерального штаба ВС РФ»	Приказ Минобороны РФ 2010 г. № 1010 «О дополнительных мерах по повышению эффективности использования фондов денежного довольствия военнослужащих и оплаты труда лиц гражданского персонала ВС РФ» (в соответствии с Указом Президента РФ от 2006 г. № 1459 «О дополнительных мерах по повышению эффективности использования средств на оплату труда работников федеральных органов исполнительной власти»)»	

средства, кто будет контролировать расходование средств фонда, как и по какому показателю можно будет судить, что фонд расходует эффективно. И главное — является ли вообще правомочным создание неких фондов вне рамок Бюджетного кодекса.

Предлагается разделить фонд ДД на два самостоятельных фонда: для проходящих военную службу по призыву («срочников») и для проходящих ее по контракту («контрактников»), в котором будет выделен еще и подфонд «центрального аппарата». Опыт его создания и использования в Минобороны РФ начиная с 2007 г., под «авторским надзором» тогдашнего заместителя министра обороны Л.К. Куделиной, уже был, тогда как об эффективности его использования сведений не было — имела место только просочившаяся информация о фантастических премиях некоторым должностным лицам Минобороны РФ.

Но начнем с попытки систематизировать денежные выплаты военнослужащим и упорядочить нынешнюю нормативную базу (см. таблицу) и структуру ДД.

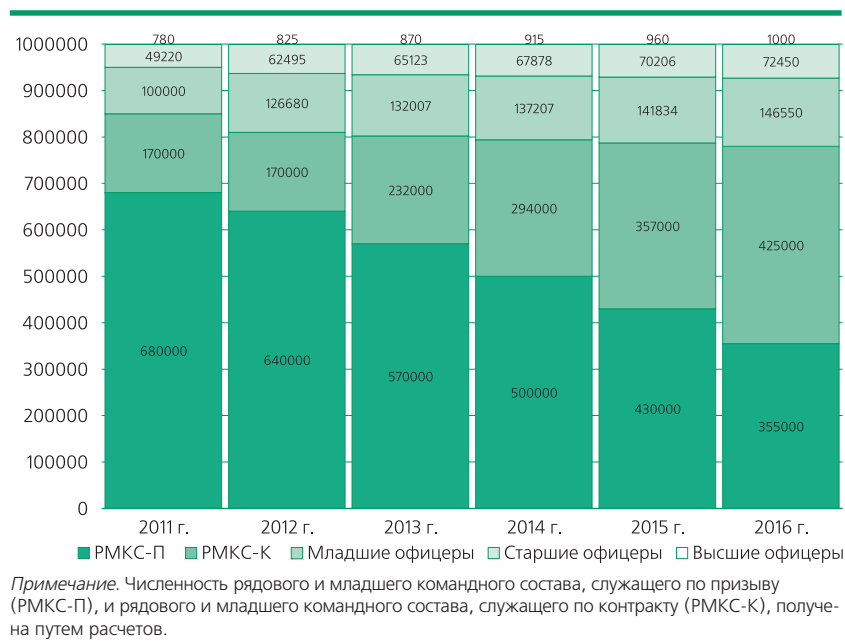
Всего в ВС РФ по вопросам ДД военнослужащих (без учета документов об установлении районных коэффициентов и «северных» надбавок, выплат льготным категориям граждан, выплат в хозрасчетных организациях и ряда других) действуют около 10 законов, около 30 указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, более 40 приказов Минобороны РФ, используются акты других федеральных органов исполнительной власти. Содержащиеся в этих актах внутренние приказы во многом отличаются от приказов Минобороны РФ. Кроме того, установлены выплаты вне рамок системы ДД — в частности, по приказам Минобороны РФ, изданным в соответствии с Дисциплинарным уставом ВС РФ⁴.

Такова совокупность действующих документов. А сформируется ли система ДД, замыкающаяся на некий новый институт — фонд ДД?

Для оценки суммарных расходов на ДД военнослужащих ВС сначала определим ориентировочную численность военнослужащих ВС по группам. В марте 2011 г. на расширенной коллегии Минобороны Президент РФ Медведев «одобрил предложения Министерства обороны по содержанию в Вооруженных Силах 220 тыс. должностей офицеров и 425 тыс. военнослужащих, проходящих службу по контракту»⁵. Правда, как уточнил министр обороны, эти изменения численности являются перспективными и 425 тыс. профессиональных солдат будут набраны в ВС только к 2017 г.⁶ Используя эти данные, а также заявление министра А. Сердюкова о том, что численность ВС останется неизменной — один миллион человек, — можно показать, как будет изменяться структура ВС в ближайшем будущем.

Хотя официальной информации пока нет, размеры будущих окладов по воинским должностям и окладов по воинским званиям, а также надбавок широко обсуждаются в СМИ⁷.

Расчетная динамика кадровых перемен в Вооруженных Силах РФ, человек

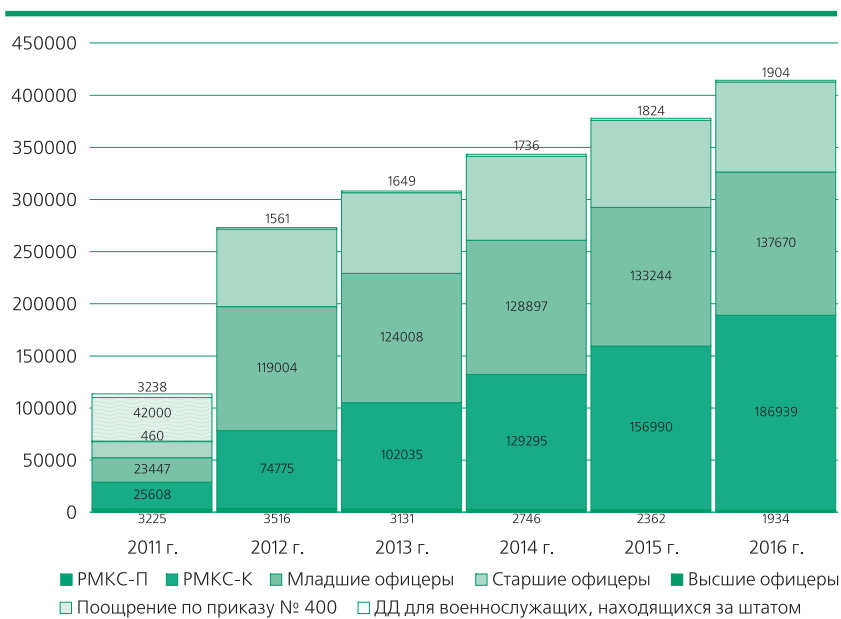


⁴ Приказы Минобороны РФ: от 2 августа 2008 г. № 400 «О награждении деньгами офицеров Вооруженных Сил РФ»; от 17 декабря 2009 г. № 400-А «О дополнительных выплатах офицерам, проходящим военную службу в объединениях, соединениях и воинских частях Вооруженных Сил РФ в 2010 году»; от 24 февраля 2011 г. № 400 «О дополнительных выплатах офицерам, проходящим военную службу в объединениях, соединениях и воинских частях Вооруженных Сил РФ, в 2011 году».

⁵ Выступление Д.А. Медведева на расширенном заседании коллегии Минобороны РФ 18 марта 2011 г., <http://news.kremlin.ru/news/10677>

⁶ Гаврилов Ю. Земельная операция // Российская газета. 4 июля 2011 г.

⁷ Государство определило цену ратного труда // Военно-промышленный курьер. 13 апреля 2011 г.



Расчетная динамика расходов на денежное довольствие военнослужащих ВС РФ, млн. руб.

Там же опубликована таблица с ориентировочными расчетами по включению в фонд ДД различных надбавок к основному окладу месячного содержания. Основываясь на этих сведениях, а также аппроксимируя недостающие данные и учитывая расчеты по численности ВС, можно представить, как будет изменяться структура будущих расходов на ДД всех военнослужащих, считая это размерами фонда ДД, а также его составляющих (для «срочников» и «контрактников»).

Из приводимого рисунка видно, что фонд ДД «срочников» крайне мал по сравнению с фондом ДД «контрактников». По нашим расчетам, в 2012 г. фонд ДД «срочников» в 88 раз будет меньше фонда «контрактников». В то же время соотношение численности первых и вторых составляет примерно 2:1. Таким образом, законопроект сохраняет и усиливает социальное неравенство, существующее в ВС сегодня.

Согласно данным, приводимым на рисунке, в 2011 г. размер общих выплат на ДД военнослужащих, полученный по нашим расчетам (3225+25 608+23 447+15 485+460+42 000+3238=113 463 млн. руб.), оказывается значительно меньше, чем заложено на указанные цели в бюджете на 2011 г., – 253 351 млн. руб.

Можно предположить, что такая разница образовалась из-за того, что выплаты военнослужащим производятся хотя и из федерального бюджета, но, как было показано выше, в соответствии с многочисленными федеральными и ведомственными законодательными и нормативными актами. Поэтому точно подсчитать, кому и сколько реально выплачено, очень сложно, что влечет за собой трудности с контролем над расходованием бюджетных средств, предназначенных для ДД военнослужащих.

Появление с 2012 г. фонда ДД, как нам представляется, могло бы сделать процедуру выделения и расходования денег на ДД более прозрачной и более легко контролируемой. Очевидно, что необходимо ограничить права ведомств в издании приказов для выдачи дополнительных денежных средств военнослужащим сверх ДД. Однако предлагаемый законопроект о ДД не только разрешает, но и законодательно предусматривает для Президента РФ и Правительства РФ такое право, чем сводит на нет весь смысл введения «института фонда ДД».

Примером таких дополнительных средств является выделение денег в соответствии с вышеуказанными приказами Минобороны, объединяемыми № 400. Что будет дальше – неясно. Министр обороны РФ А. Сердюков предложил сохранить практику стимулирования лучших офицеров, и Президент РФ Медведев согласился с этим⁸, несмотря на то что для стимулирования воинского труда существуют надбавки, входящие составной частью в ДД. И здесь сразу возникает масса вопросов: изменятся ли размеры таких дополнительных выплат в связи с предполагаемым увеличением ДД; изменится ли сумма, выделяемая на дополнительное стимулирование (42 млрд. руб. на каждый год с 2011-го по 2013-й); войдут ли данные суммы в фонд ДД военнослужащих; распространится ли аналогичная практика на все «военизированные» ведомства; не являются ли аналогами по своему экономическому содержанию премия, надбавка за особые достижения в службе и выплата в рамках этого стимулирования; будет ли отменен этот приказ или право данной выплаты будет закреплено в законе. Ответа на них пока нет.

⁸ Расширенное заседание коллегии Министерства обороны России, <http://news.kremlin.ru/news/10677>

Положение законопроекта	Комментарий
Согласно п. 5 ст. 3 законопроекта, если его рассматривать вместе с другими законоположениями, получается, что неизрасходованные денежные средства из одного фонда могут распределяться для выплат военнослужащим, получающим ДД из других фондов	Это ставит вопрос о целевом использовании каждого фонда и о наличии коррупционных возможностей перераспределения средств. Например, несмотря на то что фонд ДД «срочников» будет относительно небольшим, его величина, при «умелом» перераспределении «остатков», может оказаться весьма весомой для ограниченного круга «заинтересованных» лиц
Разработчики законопроекта забыли включить в него традиционную фразу «предложить Президенту РФ и поручить Правительству РФ привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом»	Такое может быть или по некомпетентности разработчиков законопроекта, или сознательно – в целях оставления лазейки в «единой системе ДД» для правового своеволия «военизированных» ведомств
Согласно законопроекту все надбавки и премии измеряются в процентах от окладов денежного содержания или окладов по должности	Некоторые отменяемые выплаты носили «сдельный» характер и зависели, например, от количества прыжков с парашютом или разминированных боеприпасов. В законопроекте эта связь теряется

В законопроекте сохранились и другие недостатки действующей системы ДД⁹, а также появились новые. Некоторые из них представлены нами в приводимой таблице.

Таким образом, внесенные в Госдуму законопроекты не будут способствовать «установлению новой системы денежного довольствия

военнослужащих» и ликвидации социального неравенства в их среде, а в конечном итоге – не смогут обеспечить высокую обороноспособность страны. И попытка институционализировать фонд ДД без законодательного ограничения конечного перечня выплат вряд ли поможет делу. ■

Анализ некоторых положений законопроекта о новой системе ДД

⁹ Цымбал В.И., Приветкин А.А. Провал стратегии социального развития на финансовом фронте // Независимое военное обозрение. 3 июня 2011 г., http://nvo.ng.ru/concepts/2011-06-03/1_proval.html