



ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА  
INSTITUTE FOR THE ECONOMY IN TRANSITION

103918 Москва, Газетный пер., 3, стр.2

5 Gazetny per., Moscow 103918,  
Russian Federation

Tel. (095) 202-4782  
(095) 203-9010  
Fax. (095) 203-8816  
(095) 202-6841

г.Москва

«26» ноября 2002 г

**Министру обороны Российской Федерации**

**Иванову С.Б.**

*Уважаемый Сергей Борисович!*

В соответствии с решениями, принятыми на заседании Правительства РФ, Минобороны России поручено совместно с Минэкономразвития России, Минфином России с участием других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и Института экономики переходного периода разработать проект федеральной целевой программы на 2004 – 2007 годы по обеспечению комплектования воинских должностей преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, и до 1 июня 2003 г. внести его в установленном порядке в Правительство Российской Федерации.

В этой связи направляю Вам подготовленные в Институте концепцию федеральной целевой программы «Переход к комплектованию воинских должностей преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по

контракту», замысел законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с реформой системы комплектования военной организации», проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с реформой системы комплектования военной организации», финансово-экономическое обоснование и пояснительную записку к данному законопроекту, составленные в соответствии с порядком разработки проектов федеральных законов. Как показали наши исследования, без внесения поправок в действующее законодательство проблема перехода к новой системе комплектования неразрешима.

Руководство работой в Институте по всем аспектам военной реформы будет осуществлять заведующий лабораторией военной экономики доктор технических наук, профессор, полковник в отставке Цымбал Виталий Иванович. Ему поручено, в том числе, решать вопросы участия наших специалистов в составе межведомственной рабочей группы, которая будет сформирована в соответствии с пунктом 3 выписки из протокола заседания Правительства Российской Федерации «О ходе обеспечения реализации военной реформы» для оценки затрат, связанных с переходом к комплектованию воинских должностей в соединениях и частях постоянной готовности Вооруженных Сил Российской Федерации военнослужащими, проходящими военную службу по контракту.

Приложение: 5 документов, упомянутые в тексте.

**С уважением**

**Директор ИЭПП**

**Е. Гайдар.**

**Концепция**  
**федеральной целевой программы**  
**"Переход к комплектованию воинских должностей**  
**преимущественно военнослужащими,**  
**проходящими военную службу по контракту"**  
(альтернативный вариант)

**Современное состояние рассматриваемой проблемы и**  
**анализ причин её возникновения**

Реформа системы комплектования военной организации современной России – одна из важнейших составных частей военной реформы, под которой понимается коренное преобразование всей военной системы государства, проводимое по решению высших органов государственной власти и включающее в себя комплекс политических, экономических, правовых, военных, военно-технических, социальных и иных мер, на основе которых преобразуются (совершенствуются) военная организация государства, органы управления, оборонное производство и другие компоненты военной системы.

Такое отношение к реформе системы комплектования военной организации обусловлено сочетанием многих внешних и внутренних факторов.

Вступив в 21-й век, приходится констатировать, что ожидавшийся рост уровня международной военной безопасности не стал, да и не мог стать самопроизвольно протекающим процессом, что военные угрозы – реальность, а развитие средств и способов вооружённой борьбы не только достигло невиданного ранее уровня, но и интенсивно продолжается. Это подтвердили и военные действия на нашей планете, и особенно акции международного терроризма, которые радикальным образом изменили геополитическую и военно-политическую ситуацию в мире. Человечеству брошен беспрецедентный по дерзости, цинизму и жестокости вызов со стороны террористов. Цивилизованный мир, к которому относится Россия, должен дать адекватный, в том числе и военный, ответ терроризму. Российская армия и флот уже не могут оставаться прежними. Руководство Российской Федерации обязано модернизировать Вооружённые силы, всю военную организацию государства и приспособить их к решению новых задач по пресечению возможной агрессии и актов международного терроризма, по осуществлению, при необходимости, точно адресованного и неотвратимого возмездия.

Противовесом высокой значимости военной организации России в современных условиях выступает незавершённость военной реформы, значительно снижающая боеспособность и армии, и флота, и так

называемых других войск. При нынешней системе их комплектования и нынешнем порядке дальнейшего прохождения военной службы между военнослужащими возникают так называемые неуставные отношения (известные в обществе как “дедовщина”), что ведет к унижению человеческого достоинства солдат и к преступности в воинских рядах. Одновременно в обществе складывается негативное отношение к военной службе. Уклонение от призыва на военную службу становится массовым явлением. Качественный состав призывников низок. Нередки случаи самовольного оставления частей.

Низким является также качественный состав мобилизационного людского ресурса. В случае начала войны армия мирного времени, как правило, нуждается в подкреплении, и возникает необходимость в мобилизации. Это общая закономерность для всех крупных военных держав в современном мире. Поэтому, какой бы малой ни казалась нам сейчас вероятность войны, стране нужен военно-обученный ресурс или резерв.

Совокупность рассмотренных обстоятельств делает реформу системы комплектования необходимой. Радикальное решение должно быть принято безотлагательно. И столь же безотлагательно должны быть развёрнуты и осуществлены необходимые мероприятия. Растягивать реформу на долгие годы недопустимо.

В то же время следует отметить, что военная реформа в РФ задевает экономические интересы широчайшего круга лиц. Многие организации и граждане не желают перемен, явно или скрыто препятствуют им. Действуют и внешние факторы, поскольку далеко не всем в мире нужна сильная Россия.

О многотрудности предстоящих перемен свидетельствует даже очень краткий исторический экскурс, который необходим для анализа причин возникновения рассматриваемой проблемы.

Назрела реформа системы комплектования военной организации государства ещё в СССР. И не состоялась в основном потому, что это дело перекладывалось на представителей военных ведомств, в то время как военная реформа является функцией всего государства.

Точно так же поступили руководители новых государств, образовавшихся на территории СССР после его распада. Разговоры о реформировании Вооружённых сил бывшего СССР, об облике Объединённых вооружённых сил СНГ завершились иным делом – расформированием этих сил и созданием пусть плохих и слабых, но своих. Хотя в это же время многие современные государства, например в Европе, пошли по пути всё более глубокой интеграции вооружённых сил, военной промышленности, стандартизации и унификации вооружений. И руководствуются при этом главным образом экономической выгодой.

Характеризуя политический аспект обсуждаемой проблемы, отметим, что первый Президент и одновременно первый Верховный

главнокомандующий Вооружённых сил России поручил военную реформу министру обороны, тот создал в своём министерстве Управление военной реформы. Однако на деле реформы не было. Военная организация государства становилась всё более раздробленной. Численность военной организации снижалась гораздо медленнее, чем сокращалось её финансирование, поэтому вместо обещанного роста обеспеченности военнослужащих происходило обратное - ускоренное обнищание армии и флота, ухудшение их оснащённости. Последствия, особенно военные действия в Чечне, планировавшиеся как кратковременная операция, а превратившиеся в затяжную трагедию, общеизвестны. Экономические правонарушения при отсутствии должного контроля над расходованием бюджетных средств тоже не заставили себя ждать. Публичные заявления высшего военно-политического руководства и его практические действия всё больше расходились. Проблема установления рациональной численности военной организации и рационального комплектования её личным составом становилась всё более актуальной, а её решение превращалось в профанацию. Как известно, в 1996 году Президентом РФ был подписан указ о переходе к комплектованию военной организации исключительно на контрактной основе с 2000 года. А экономическая практика свидетельствовала о том, что для осуществления указа не было сделано ничего.

Характеризуя экономический аспект, напомним, что поначалу, со второго квартала 1992 года был провозглашён принципиально новый для нашей страны, прогрессивный, экономически обоснованный подход к установлению размеров оплаты воинского труда. В качестве основных ориентиров рассматривались минимальный прожиточный минимум и средняя заработная плата. Признавалось необходимым формировать уровень оплаты воинского труда по признаку гарантированного удовлетворения минимальных потребностей военнослужащих, как особой категории граждан страны. Использование данного метода в условиях галопирующей инфляции давало возможность поддерживать денежное довольствие военнослужащих на уровне удовлетворения их минимальных потребностей. Денежное довольствие в период применения данного подхода (второй квартал 1992 года – 1993 год) опережало среднемесячную заработную плату, инфляция парировалась.

С введением в действие Закона РФ “О статусе военнослужащих” в 1993 году денежное довольствие военнослужащих стало зависеть уже не от средней заработной платы, а от минимальных размеров оплаты труда гражданских работников. Согласно первой версии данного закона, оклады по воинским должностям солдат и матросов, проходящих военную службу по контракту, не должны были быть меньше пяти минимальных размеров оплаты труда, а оклады по воинским званиям не могли быть менее половины воинских должностных окладов. Это положение первоначально (в 1994 году – первом квартале 1995 года) соблюдалось, что позволяло

поддерживать денежное содержание военнослужащих вблизи от уровня среднемесячной заработной платы в стране.

Но впоследствии даже законодательно закреплённый принцип построения системы денежного довольствия военнослужащих был нарушен. 1 апреля 1995 года минимальный размер оплаты труда был повышен в 1,7 раза, а оклады денежного довольствия военнослужащих – только в 1,3 раза. Дальнейший рост минимальной оплаты труда после 1995 года уже не сопровождался ростом окладов денежного содержания военнослужащих.

Не удивительно, что в этих условиях комплектование военной организации рядовым и младшим командным составом на контрактной основе, начавшееся приближение её численности к рациональному уровню (около 400 тыс. человек) было торпедировано падением уровня денежного довольствия. Если до 1996 года денежное довольствие военнослужащего находилось вблизи прожиточного минимума, то к 1998 году оно стало ниже этого минимума почти вдвое. Довершили разрушение начавшегося в 1994 году процесса комплектования ВС РФ на контрактной основе затяжки выплат даже того скудного денежного довольствия, которое было установлено.

И в это же время возросла степень опасности военной службы, наглядно для всех продемонстрированная в Чечне не только вследствие того, что противник оказался более серьёзным, чем предполагалось, но и того, что управление военными действиями на самом верхнем эшелоне было крайне неэффективным, обусловившим значительный уровень боевых и не боевых потерь.

К 2001 году количество контрактников в ВС РФ понизилось до 150 тысяч, сейчас - до 140 тысяч. И ещё одно обстоятельство, которое подлежит обсуждению и учёту не в укор тем, кто старается служить честно и добросовестно. Почти половина из нынешних контрактников - женщины, как правило, жёны военнослужащих.

С трудом достигнутое повышение денежного довольствия военнослужащих в 2002 году и стабильность выплат стали важными благоприятными факторами, повышающими статус военнослужащих. Но эти факторы коснулись главным образом офицерского состава ВС РФ. Что касается солдат, матросов, сержантов и старшин, то их уровень денежного довольствия по-прежнему находится ниже средней заработной платы в стране, а значит и не является стимулом к службе по контракту.

Таким образом, из анализа причин и истории актуализации рассматриваемой проблемы следует вывод о том, что главная причина возникновения и обострения проблемы является экономической, что суть её состоит в несоответствии уровня оплаты воинского труда его содержанию, специфике и опасностям. Из этого же следует и в общем-то тривиальная рекомендация: если мы действительно хотим перейти к боеспособной военной организации РФ, то в основе перехода должен быть прочный финансово-экономический фундамент.

Рассматривая этот фундамент, следует помнить, что дело не ограничивается только уровнем денежного довольствия.

Обязательство по предоставлению жилья, записанное в законе "О статусе военнослужащих", не выполняется даже для многих офицеров, прапорщиков и мичманов. Тем более оно оказалось голословным и неосуществимым для лиц рядового и младшего командного состава.

Не оказали должного эффекта и те привилегии, не имеющие явной формы денежных выплат или реально ощущаемой стоимости, которые были введены для контрактников законодательно, но не подкреплены в действительности.

Льготы по поступлению в высшие учебные заведения и по возможности заочного обучения оказались неэффективными, поскольку призвать удаётся главным образом тех, кто либо не имеет среднего образования, либо не имеет интереса к его повышению. Да и контингент граждан, проходящих в настоящее время военную службу по контракту, не входит, к сожалению, в интеллектуальный потенциал России.

Следовательно, приступая к разработке Федеральной целевой программы (ФЦП) перехода к новой системе комплектования, необходимо сделать следующее:

изыскать возможности парировать негативное влияние основных факторов, которые обострили проблему комплектования и привели к низкой боеспособности военной организации РФ и другим негативным явлениям,

предложить конкретные цели и направления деятельности, обосновать и спланировать мероприятия, выполнение которых приведёт к устранению недостатков, присущих нынешней системе комплектования.

### **Основные программные цели и задачи, решаемые программой**

Развитие военного дела в современном мире идёт таким образом, что генеральным направлением реформы военной организации РФ следует считать, образно говоря, превращение её Вооружённых Сил в Вооружённые Умы.

Для этого необходимо решить ряд материально-технических проблем:

соответствующим образом оснастить войска (силы) оружием 21-го века,

обеспечить поддержание и развитие научно-технического и технологического базиса военной организации РФ,

обеспечить развитие отечественной науки на "прорывных", критически важных направлениях и военно-промышленного комплекса России.

Однако особенно важен человеческий фактор развития. Средства вооружённой борьбы, характерные для 21-го века, так же, как и

современные способы обеспечения обороноспособности страны, государственной и международной безопасности могут быть эффективными в распоряжении только тех военнослужащих, которые пришли на военную службу осознанно, с желанием освоить эти средства и способы действий, применить их с высокой отдачей в случае отражения агрессии.

Вместе с тем, уровень военного мастерства важен не только в расчёте на военное время. В современных условиях продолжает действовать давно известное положение о том, что война является продолжением политики насильственными средствами. Но всё актуальнее звучит и иное положение - о том, что мир (прекращение войны, если она велась, или предотвращение войны) является сломом (подавлением) политики, ведущей к войне, с помощью различных средств, в том числе и военной силы. При этом для слома агрессивной политики, а тем более для пресечения терроризма используется демонстрация военной силы или даже строго дозированное и адресное её применение. Такая политическая стратегия получила самостоятельное наименование как стратегия силового сдерживания, и она тоже предъявляет высокие требования к личному составу военной организации, причём именно в мирное время.

Поэтому начинать военную реформу следует с привлечения на военную службу соответствующих представителей молодёжи: образованных, физически крепких, морально устойчивых патриотов, придерживающихся демократических идеалов и уважительного отношения к правам человека. Именно в этом должен заключаться переход на новый принцип комплектования военной организации личным составом.

Военная реформа в России будет, как известно, происходить в соответствии с "Основами военной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года", утверждёнными Президентом РФ в этом году.

Исходя из основных целей военного строительства и результатов анализа причин возникновения рассматриваемой проблемы можно сформулировать совокупность целей ФЦП в целом и отдельных программных мероприятий, которые должны быть проведены в рамках ФЦП.

Главной целью должно стать повышение боеспособности воинских частей, которые ниже называются регулярными, а в «Основах» отнесены к категории "постоянной готовности и несущих боевое дежурство". Это повышение должно происходить, в том числе, за счёт изменения принципов отбора молодёжи на военную службу, подготовки к ней, боевой подготовки во время службы. Исключительно важный инструмент - разумная система стимулов. Их действие должно привести к добровольной службе по контракту, главным образом, в возрастной период от 20 до 30 лет – наиболее эффективный с точки зрения боеспособности солдата и матроса, сержанта и старшины.

Следующими по значимости целями ФЦП должны быть:



- снятие социальной напряжённости в обществе, возникающей периодически при объявлении призывов на военную службу;

- поддержание мобилизационных людских ресурсов государства на уровне, обеспечивающем обороноспособность, как системы, базирующейся на двух источниках её пополнения: из лиц, отслуживших по контракту, и лиц, отслуживших по призыву.

И наконец, важнейшей целью ФЦП, имеющей экономическое содержание, должна рассматриваться посильность для государства как самой реформы, так и последующего содержания войск и сил в требуемом количественном и качественном составе.

Заметим, что упомянутыми «Основами» уже предусмотрено изменение системы комплектования военной организации РФ рядовым и младшим командным составом, понимаемое как часть общей военной реформы.

При этом из текста "Основ" можно вычленить формулировки следующих задач, решение которых необходимо:

1) комплектование регулярных воинских частей военнослужащими, проходящими военную службу по контракту,

2) отбор качественного контингента при переходе к комплектованию войск и органов на основе контракта,

3) сохранение призыва граждан на военную службу как одного из элементов новой системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов.

Сформулированные таким образом цели ФЦП и поставленные в «Основах» задачи позволяют дать рациональное толкование понятия «преимущественно», содержащегося в названии ФЦП "Переход к комплектованию воинских должностей преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту". Этот термин означает достижение к концу программного периода такого состояния, при котором

все регулярные воинские части будут укомплектованы военнослужащими, проходящими военную службу исключительно по контракту;

все военнослужащие, проходящие службу по призыву, будут проходить её в учебных воинских частях или центрах подготовки резерва (ЦПР), а возможное привлечение их к выполнению задач по охране резервного вооружения и имущества, по их обслуживанию и к тому подобным задачам и работам будет происходить под непосредственным руководством преподавателей и инструкторов учебных воинских частей и ЦПР, без переподчинения другим лицам.

В разработанных до настоящего времени документах ничего не сказано о том, как будут комплектоваться воинские части, которые не войдут в перечень регулярных. Целесообразно восполнить этот пробел и официально установить, что такие воинские части также будут

комплектоваться исключительно по контракту и что только при них может быть спланировано и осуществлено использование военнослужащих, призванных на 6 месяцев, для выполнения ими указанных выше вспомогательных задач и работ. Выполнение указанных задач и работ следует рассматривать как форму практического закрепления теоретических знаний, полученных в учебных воинских частях и ЦПР. Точно так же и постоянный состав учебных воинских частей и ЦПР должен комплектоваться исключительно по контракту.

Из этих положений и сформулированных выше трёх задач, содержащихся в «Основах», вытекают другие задачи, которые должны быть рассмотрены и учтены при разработке программных мероприятий ФЦП, в частности, следующие:

4) совершенствование работы военных комиссариатов применительно к новой системе комплектования и аттестационных комиссий, которые должны будут в воинских частях всесторонне оценивать военнослужащих рядового и младшего командного состава и готовить предложения по целесообразности их приёма на службу по контракту, а также по целесообразности перезаключения контракта на новый срок;

5) практическое обеспечение действенности новых стимулов, которые вводятся законодательно с момента начала реформы системы комплектования для привлечения граждан РФ к службе по контракту;

6) практическое обеспечение жизнедеятельности этой категории военнослужащих применительно к новым условиям, переоборудование казарм в общежития, обеспечение всеми видами довольствия;

7) совершенствование методов выполнения задач мирного времени в частях, несущих боевое дежурство, и методов боевой подготовки во всех регулярных войсках (силах), оснащение воинских частей современной гренажной техникой, боеприпасами и всеми видами материально-технического обеспечения;

8) создание необходимой сети учебных воинских частей и центров подготовки военно-обученного резерва для всей военной организации РФ на базе:

– существующих учебных воинских частей (учебных центров, отрядов, школ, комбинатов, команд, флотских экипажей и полуэкипажей) и соединений;

– подлежащих сокращению боевых и “кадрированных” воинских частей, баз хранения и некоторых военно-учебных заведений, которые в настоящее время избыточно готовят офицерские кадры.

Заметим, что при этом руководящий и преподавательский состав существующих военных учебных заведений не должен быть ущемлён в своём социальном и служебном положении. Более того, кадры преподавателей и инструкторов должны быть поставлены в привилегированное положение, поскольку на них ляжет всесторонняя

подготовка как тех граждан, которые будут состоять в мобилизационном ресурсе (резерве), так и тех, которые пожелают продолжить воинскую службу по контракту сразу же после выпуска из учебных воинских частей и центров подготовки резерва;

9) совершенствование средств и методов обучения военнослужащих в учебных воинских частях с использованием современных прогрессивных технологий и техники;

10) разработка порядка и правил привлечения военнослужащих, призванных на 6 месяцев, для выполнения вспомогательных задач и работ в воинских частях, не отнесенных к категории регулярных;

11) создание системы многоцелевых накопительных счетов и её ведение в период прохождения службы по контракту;

12) проведение индивидуальной работы с военнослужащими, проходящими военную службу по контракту в настоящее время, с целью недопущения ошибок при прохождении ими процедуры переаттестования и перезаключения контракта применительно к новым условиям;

13) материальное и моральное стимулирование военнослужащих, которые своей добросовестной службой по призыву в период 2004 – 2006 годов позволят перейти военной организации РФ на новую систему комплектования без потерь боеготовности.

Особое значение для успешного перехода от одной системы комплектования к другой будет иметь организация встречного перемещения военнослужащих: тех, кто не захочет добровольно подписать контракт, - из воинских частей, приоритетно переходящих на укомплектование исключительно по контракту, в другие воинские части, где этот переход произойдет позже; и наоборот, тех, кто во время службы в воинских частях второй очереди выразит желание подписать контракт и будет востребован в воинских частях первоочередного укомплектования по контракту.

### **Возможные способы решения проблемы**

Обсуждаемая проблема и возможные способы её решения рассматривались неоднократно. Из научных публикаций можно отметить специальный выпуск (№39Р 2002г.) научных трудов ИЭПП "Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом". Из выступлений в СМИ – статьи президента Академии военных наук генерала армии М.А.Гареева, а также многих других авторов. В самое последнее время, в связи с обсуждением этой проблемы на регулярных заседаниях рабочей группы под председательством Первого заместителя министра финансов РФ А.В.Улюкаева, произошло уточнение некоторых ранее высказанных вариантов решения проблемы и выработка новых.

В кратком изложении множество основных способов действий (вариантов) может быть представлено следующими элементами:

Вариант «0», условно именуемый ниже "вариантом полного бездействия". Законодательная база не меняется. Нормы обеспечения военнослужащих, установленные в подзаконных актах, не пересматриваются. Этот вариант может рассматриваться только как некоторая база для "нулевого отсчёта", поскольку решение о том, что реформа необходима, уже принято.

Вариант «К», который можно условно считать крайне противоположным бездействию. Решение принимается и осуществляется немедленно. Принцип комплектования – исключительно на добровольной основе. Ближе всего к этому варианту находится позиция партии "Яблоко", а из практически осуществлённого зарубежного опыта – система комплектования, принятая в США. Этот вариант многократно рассматривался и обсуждался. Он эффективен. Однако выяснилось, что его осуществление требует наибольших затрат. При осуществлении этого способа прямыми расходами, необходимыми на переход к исключительно контрактной системе и на обеспечение всех военнослужащих достойным денежным довольствием, жильём и так далее, дело не ограничится. Понадобятся расходы на содержание системы подготовки резерва. Оценки показали, что такие расходы для экономики современной России непосильны. Кроме того, решение о необходимости сохранения смешанной системы комплектования, в рамках которой проблема поддержания военнообученного мобилизационного ресурса (резерва) должна решаться за счёт призыва на краткосрочную службу, уже принято. И никаких аргументов, которые бы свидетельствовали об ошибочности этого решения, не видно. Таким образом, этот способ решения проблемы, этот вариант также можно в дальнейшем не рассматривать.

Вариант «Г», который можно условно называть "вариантом отсроченного завершения". Его концепцию подготовила и представила в Правительство РФ межведомственная временная рабочая группа (МВРГ), созданная при Генштабе ВС РФ. Принципиальная особенность этого варианта: постепенное укомплектование регулярных войск контрактниками и одновременно с этим разработка новой законодательной базы. Ориентировочно к 2011 году предполагается решить две задачи: 1) достигнуть уровня 50% укомплектованности контрактниками воинских частей постоянной готовности и несущих боевое дежурство; 2) разработать комплект новых законов. После чего, согласно замыслу разработчиков концепции, начнётся "завершающий" этап реформы с совершенно неясными задачами. Под эту концепцию начат эксперимент в 76 ввд (г. Псков). С самого начала эксперимента выяснилось, что вариант неконструктивен. Если действовать в рамках нынешних законов и

традиционных представлений о военной службе, то основную часть расходов придётся выделить на строительство жилья, причём без каких-либо гарантий решения жилищной проблемы военнослужащих в обозримой перспективе. Кроме того, оказалось, что фактически, поскольку новых законов не будет, в режиме "эксперимента" придётся находиться и дальше - всё время вплоть до 2011 года. При этом часть контрактников, охваченная "экспериментом", будет жить по новому, а часть по старому. Таким образом, вариант не только неконструктивен, но и противоправен. Именно поэтому рабочая группа при Минфине вмешалась в бюджетные запросы Минобороны на 2003 год и скорректировала проект федерального бюджета в части, касающейся эксперимента.

Вариант «Э», который был ранее предложен ИЭПП. Этот вариант обосновывался по совокупности критериев, в число которых входили многие показатели, начиная с боеспособности, но основное внимание уделялось экономической целесообразности и осуществимости. Главные направления действий по этому варианту такие: одновременно резко повышается уровень денежного довольствия и не денежные привилегии контрактников в целях обеспечения конкурентоспособности военной организации РФ по сравнению с другими работодателями, а срок службы по призыву сокращается до 6 месяцев, для чего заблаговременно вносятся поправки в действующие законы. Меняется и предназначение службы по призыву: её задача - готовить мобилизационный людской ресурс, в том числе кадры для службы по контракту. Расчётное время перехода на новый вариант комплектования – 2 года – обусловлен экономическими соображениями. Так удаётся рационально использовать потенциал тех военнослужащих, ранее призванных на 2 года, которые будут дослуживать этот срок в переходный период. За такой вклад в военную реформу их предлагалось поощрить материально. Этот способ решения проблемы тоже подвергался критике, существо которой сводилось, главным образом, к опасению: а вдруг после сокращения срока службы по призыву до 6 месяцев случится такое, что, несмотря на одновременно введенные значительные выплаты и привилегии, молодёжь не пойдёт служить добровольно по контракту - что тогда? Ссылки на опросы общественного мнения критикам представлялись неубедительными, а риск – высоким. На основе анализа существа этой критики разработчики варианта предложили пойти на компромисс и парировать указанный выше риск отсрочкой ввода в действие перехода на 6-месячный срок службы.

Так появился и был в принципе одобрен на совещании в Минфине новый, излагаемый ниже альтернативный вариант концепции и, соответственно, новые требования к ФЦП.

Вариант «А», буквенное обозначение которого можно отождествлять и со словом альтернативный и со словом адаптивный, поскольку его осуществление предполагает разработку ФЦП как совокупности

мероприятий, не привязанных жёстко ко времени их осуществления. Они связываются между собой не хронологически, а по достижению тех или иных параметров состояния. Управление процессом перехода "подстраивается" под ход процесса, что и делает его адаптивным. Принципиальное отличие этого варианта от предыдущего состоит в том, что в законе, который должен быть принят до начала реформы, только часть законоположений (поправок в действующие законы) вводится сразу после принятия закона. В расчётном варианте это 1 января 2004 года. Эти законоположения касаются всех видов довольствия и привилегий тем, кто пойдёт служить добровольно по контракту. Оставшиеся законоположения, которые связаны с переходом на сокращённый срок военной службы и изменение её предназначения, объявляются, но не вводятся в действие. Лишь по достижении такого количества контрактников (прежде всего, в частях постоянной готовности и несущих боевое дежурство), которое представится Верховному главнокомандующему ВС РФ и военному руководству страны достаточным, и такого количества заявлений о приёме на службу по контракту, который будет свидетельствовать об эффективности стимулов военной службы, принимается политическое решение (указ) о вводе в действие отложенных законоположений.

Заметим, что если переход к новой системе комплектования не будет сорван недостаточной действенностью стимулов или непредвиденными обстоятельствами военного или экономического характера, то программа перехода по варианту «А» окажется такой же как в варианте «Э», хотя формально переход на 6-месячный срок службы по призыву будет задержан на 2 года.

Если переход к новой системе комплектования будет отягощён объективными трудностями, то выполнение всех необходимых мероприятий конечно же не уложится в 2 года и тогда вариант «А» будет приближаться к варианту «Г», но с существеннейшей разницей: процесс будет идти по закону, а не в рамках «эксперимента».

Именно вариант «А» принят в данной концепции как наиболее продуктивный и должен быть положен в основу разработки ФЦП, построенной на принципах адаптивного управления.

### **Ресурсное обеспечение программы и возможные источники её финансирования**

В соответствии с действующими нормативными документами (Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 года № 594 с учётом уточняющих его поправок) финансирование ФЦП должно осуществляться главным образом из средств федерального бюджета. Поскольку речь идёт о ФЦП, соответствующей планам военного строительства, заложенным в "Основах", финансирование её должно идти по основным разделам расходов федерального бюджета, относящимся к тем бюджетополучателям

– федеральным органам исполнительной власти, в ведении которых находятся ВС РФ, а также другие войска.

Выделение выполняемых мероприятий в отдельную ФЦП делается для удобства координации действий различных ведомств при управлении программой и организации гражданского контроля, а не с финансовой точки зрения.

Вместе с тем при разработке ФЦП должна быть учтена заинтересованность субъектов Федерации в переходе военной службы по призыву с экстерриториального на, главным образом, территориальный принцип. Исключение должно быть сделано для специальностей, жёстко связанных с характером сферы военных действий, на которую ориентирована военно-учётная специальность (море, горы, арктика, пустыня и т.п.), а также с наличием уникальных баз и центров подготовки.

Не исключено также привлечение средств различных фондов, в деятельность которых входит содействие военной реформе.

Военно-экономическая оценка расходов, которых потребует переход на новую систему комплектования, выполненная при обосновании новой законодательной базы, подтвердила посильность этих расходов для экономики России.

### **Нормативно-правовое и информационное обеспечение программы**

Принципиальной особенностью данной концепции и варианта действий, который должен быть положен в основу разработки ФЦП, является то, что эта разработка должна строиться на основе учёта результатов пред - программного этапа.

Именно на пред - программном этапе предполагается пройти все процедуры законодательно процесса и принять соответствующий закон. Проект этого закона готов. Следовательно, без промедлений может быть начат также и процесс заблаговременной разработки подзаконных актов, которые затем будут приняты, как только закон вступит в силу. Это утверждение справедливо, по крайней мере, в части тех законоположений, которые вступят в силу с 1 января 2004 года.

Поэтому в ФЦП может быть предусмотрен раздел (комплекс мероприятий) по разработке подзаконной нормативно-правовой базы, но только в форсированном режиме, рассчитанном на оптимистические сроки реформы, дабы отсутствие такой базы не стало тормозом самой реформы.

Также требует самостоятельной юридической проработки вопрос о возможности привлечения на военную службу граждан других государств, заявивших о своём желании получить российское гражданство и служить в военной организации РФ. Этот вопрос актуален уже сейчас для воинских частей, дислоцированных за пределами России, но требуется и его более широкое рассмотрение применительно к прохождению военной службы на территории РФ.

Проблемы финансирования пред - программных работ в 2003 году, как таковой нет, поскольку в бюджет 2003 года заложены явно избыточные средства на научное сопровождение Псковского эксперимента. За счёт части этих средств и следует профинансировать расходы на разработку ФЦП.

То же можно сказать и о научно-исследовательском обеспечении других аспектов ФЦП.

Создание оригинального информационного инструментария для перехода к новой системе комплектования военной организации России не является очевидной задачей на данном этапе пред-программных мероприятий. Эта работа должна планироваться в рамках всего комплекса мероприятий по реформе военных комиссариатов и связанных с ними структур, а также мероприятий по проектированию необходимых строительных работ, связанных с переоборудованием казарм в общежития.

### **Механизм реализации и организации управления программой**

Учитывая опыт управления нынешней системой комплектования военной организации РФ, а также руководствуясь постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 года № 594, особенно соответствующим разделом Порядка разработки и реализации ФЦП, введенного в действие этим постановлением (п.32), можно обосновать предложения по реализации программы и рекомендовать рациональную структуру органов управления программой.

В соответствии с п.32 указанного выше документа руководителем ФЦП после её утверждения должен был бы стать руководитель ведомства, на которое возложена соответствующая функция комплектования военной организации, то есть министр обороны. Однако реформа касается не только самого процесса комплектования, но и осуществления некоторых льгот, например, в сфере образования, снятия социальной напряжённости в обществе, для чего необходимо подключение структур законодательной власти, невоенных ведомств и общественных организаций. Следовательно, орган управления должен быть вневедомственным, имеющим достаточно высокий ранг в государстве.

С другой стороны и предлагаемое Генштабом привлечение к роли непосредственного руководителя ФЦП должностных лиц самого высокого уровня, а тем более Президента РФ нецелесообразно. Такой путь ведёт к снижению оперативности и к безответственности руководства программой.

Таким образом, наиболее целесообразным в данной ситуации представляется поручить управление рассматриваемой программой одному из руководителей невоенного ведомства. С учётом сложившейся в РФ практики руководства федеральными целевыми программами, управление рассматриваемой ФЦП могло бы осуществляться Министерством экономического развития и торговли РФ.



Для обсуждения концептуальных проблем и стратегического планирования реформы системы комплектования целесообразно создать внештатный межведомственный рабочий орган – комиссию, которую может возглавить Председатель Правительства РФ, а в качестве членов войдут должностные лица федеральных органов исполнительной власти, причастных к реформе системы комплектования военной организации РФ, депутаты Государственной Думы и представители ряда общественных организаций России.

Для текущего управления реализацией ФЦП существующими нормативными документами предусмотрены две возможности: либо управление со стороны руководителя ФЦП и подчинённых ему органов, либо создание специального директората – самостоятельного государственного учреждения.

В данном конкретном случае представляется необходимым создание директората. Ему можно доверить фактическое управление реализацией ФЦП, предоставив для этого в его распоряжение, в частности, следующие финансовые средства:

1) надбавки к денежному содержанию лиц рядового и младшего командного состава, проходящих службу по контракту, а также надбавки к денежному содержанию офицеров, прапорщиков и мичманов - за руководство (командование) контрактниками в частях постоянной готовности и несущих боевое дежурство;

2) средства на модернизацию (развёртывание) учебных воинских частей (центров подготовки резерва), их укомплектование и оснащение;

3) средства на переоборудование казарм в общежития;

4) средства на реформирование военных комиссариатов;

5) средства на исследования, направленные на научное обеспечение реформы системы комплектования, пропаганду и агитацию.

Такое управление средствами со стороны директората целесообразно осуществлять до момента перехода к новой системе комплектования (по основному плану – до конца 2006 года), после чего директорат должен отчитаться о проделанной работе и будет расформирован. Внештатная комиссия могла бы продолжить свою работу и далее - до достижения уверенности в том, что реформа завершена и основные переходные процессы закончились ситуацией, при которой управление новой, преобразованной системой комплектования со стороны ведомственных органов управления возможно и эффективно без участия директората.

Поскольку в министерстве обороны, точнее в Генеральном Штабе ВС РФ имеется управленческий орган – Главное организационно-мобилизационное управление (ГОМУ), отвечающее за функцию комплектования военной организации РФ, одной из основных задач директората должно стать взаимодействие с ГОМУ. Именно через ГОМУ по поручению министра обороны будут осуществляться функции текущего управления военными комиссариатами в рамках ФЦП.

Функции управления финансированием со стороны директората должны осуществляться через финансовые структуры силовых ведомств.

Функции анализа «обратной связи» и оценки эффективности управления должны быть осуществлены через другие каналы:

- оценка влияния новой системы комплектования на боеготовность и боеспособность – через Генштаб и его соответствующие управления, а также через Главные штабы других федеральных органов исполнительной власти, имеющих в своём распоряжении войска;

- оценка влияния новой системы комплектования на социальную напряжённость в обществе, на восприятие новой службы военнослужащими – через специализированные структуры типа ВЦИОМ и социологические службы в военной организации РФ.

Представляется целесообразным избежать выделения дополнительных средств на содержание дирекции ФЦП. Это представляется осуществимым посредством выделения (на срок до конца 2006 года) некоторого количества вакансий в штатный состав директората ФЦП федеральными органами исполнительной власти, заинтересованными в осуществлении реформы системы комплектования.

По вопросу об участии в управлении программой других министерств и ведомств, в которых не предусмотрена военная служба, но участие которых предполагается в типовом порядке управления ФЦП, можно констатировать следующее. Основным видом ресурсов, которым придётся распоряжаться руководителю ФЦП, являются финансы. Поэтому участие представителя Министерства финансов РФ в директорате представляется обязательным.

Проблемной, на первый взгляд, может стать потенциальная потребность заключения государственных контрактов (договоров) на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд в рамках ФЦП, контроль над этими поставками. Такая функция в принципе записана за органами управления ФЦП в общем случае их разработки и осуществления. Но на этапе концептуальной проработки ФЦП ни в одном из вариантов не было выявлено ничего такого, что потребовало бы осуществлять нетрадиционные закупки и поставки вооружения, военной техники или имущества. Все виды расходов, о которых шла речь в ранее обоснованной концепции (вариант «Г»), все виды расходов, с анализом которых столкнулись разработчики данной концепции (варианты «Э» и «А»), укладываются в традиционные статьи и виды расходов. И соответствующие бюджетополучатели будут традиционными. Следовательно, нет никакой необходимости в создании управленческого органа (учреждения), занимающегося какими-либо дополнительными поставками.

По вопросам гражданского контроля и научного сопровождения хода работ готовых механизмов нет, но они в виде постоянно действующих, штатных органов и не представляются необходимыми. Эти вопросы могут решаться путём регулярного вынесения их на заседания

комиссии и эпизодической экспертизы самой ФЦП, её корректировок и хода работ общественными организациями (Комитет солдатских матерей, Академия военных наук, Академия проблем военной экономики и финансов, Академии организационных наук и т.д.). Исключительно полезными представляются открытые обсуждения и публичные защиты вариантов возможных действий под эгидой Российской Академии Наук. Предпосылки к этому дало рассекречивание соответствующих расходов федерального бюджета. Проведение разовых защит по правилам Высшей аттестационной комиссии для проверки научной обоснованности и достоверности оценок сравниваемых вариантов перехода к новой системе комплектования представляется вполне достаточной мерой научного контроля. Расходы на их проведение будут заведомо меньшими, чем создание постоянно действующих научно-технических советов или научных центров. Общую координацию научного обеспечения ФЦП мог бы осуществить научный совет при Совете Безопасности РФ.

По вопросу отчётности и контроля. При указанном выше распределении функций управления у руководителя ФЦП имеется прямая возможность информировать о ходе выполнения ФЦП, при необходимости, и Председателя Правительства РФ, и Президента РФ. Исключительно важно, чтобы у руководителя ФЦП была непосредственная возможность оценивать ситуацию по основному критерию, характеризующему любую ФЦП, - по соотношению эффективности и стоимости. С учётом изложенных выше предложений по организации взаимодействия директората ФЦП с другими органами, эта задача представляется осуществимой.

В интересах обеспечения функций контроля над рациональностью расходования средств по данной ФЦП целесообразно было бы учесть деятельность рабочей группы при Минфине, которая уже продемонстрировала в 2002 году свою эффективность на этапе анализа хода Псковского эксперимента и рассмотрения концепции ФЦП.

Предложенная организация управления программой будет способствовать её скорейшему завершению (оптимально – в 2006 году) и переводу затем новой системы комплектования в нормальный режим функционирования.

Сказанное предполагает, естественно, что будут систематические доклады Президенту РФ о ходе реформы и информирование общественности.

### **Предварительная оценка социально-экономических, политических, юридических и иных последствий реализации программы**

Важнейшим политическим и социальным последствием выполнения ФЦП, соответствующей рассматриваемой концепции, станет упорядочение выполнения гражданами РФ их конституционного долга (статья 59 Конституции РФ) по защите Отечества. В условиях современной

международной обстановки, возрастания степени и изменения характера военных угроз это крайне необходимо.

С принятием и осуществлением ФЦП основная часть военнообязанных граждан России будет вовлечена в подготовку к выполнению конституционного долга по защите Отечества от военной агрессии и актов терроризма.

Во-первых, для этого военнообязанные граждане РФ, не имеющие освобождений и отсрочек по призыву и не заявившие о своём желании проходить альтернативную военную службу, будут призываться в учебные воинские части и центры подготовки военно-обученного резерва на 6 месяцев и получать минимально необходимую подготовку по военно-учётной специальности, соответствующей их способностям и склонностям. Кроме обучения они могут привлекаться к выполнению вспомогательных задач по охране и техническому обслуживанию резервного вооружения, военной техники и имущества.

Во-вторых, необходимое количество военнослужащих, на которых в мирное время будет возложено решение задач по боевому дежурству и обеспечению боеготовности к отражению агрессии и предупреждению (парированию) террористических актов, будет комплектоваться исключительно на добровольной основе по контракту. По такому же принципу будет комплектоваться постоянный состав (преподаватели и инструктора) учебных воинских частей и центров подготовки резерва, а также всех других воинских частей, учебных заведений и органов. Комплектование их по призыву категорически исключается. Привлечение личного состава, проходящего службу по призыву, для решения вспомогательных задач за пределами учебных воинских частей и центров подготовки резерва возможно только под непосредственным руководством преподавателей и инструкторов учебных воинских частей, без переподчинения другим военнослужащим.

В-третьих, за счёт лиц, прошедших 6-месячную подготовку и не поступивших на военную службу по контракту, а также за счёт лиц, которые отслужат по контракту 3, 6 и более лет, после чего вернуться в гражданскую сферу деятельности, в стране будет регулярно возобновляться военно-обученный резерв. Наличие такого резерва, а также запасов хорошо охраняемого и исправного вооружения, военной техники и имущества, само по себе станет дополнительным сдерживающим фактором, снижающим вероятность агрессии и терроризма.

В-четвёртых, лица призывного возраста, заявившие о невозможности для них взять в руки оружие, будут привлекаться к альтернативной гражданской службе для выполнения таких работ, характер которых позволит им в случае отражения агрессии оказывать необходимую невоенную помощь вооружённым защитникам Отечества.

Важнейшим военно-эффективным последствием ФЦП должен стать рост боеспособности регулярных воинских частей и всей военной организации РФ. По предварительным оценкам, так называемая

«эффективная численность» личного состава, выражаемая через численность «эталонных» воинов, которой эквивалентна реальная численность смешанного состава военнослужащих в варианте «А», является наиболее высокой.

Ожидаемые социальные последствия ФЦП состоят в резком снижении напряжённости, которая сложилась в нашем обществе по отношению к нынешней системе комплектования и к нынешним условиям военной службы не только по призыву, но и по контракту. Вопрос об уклонении от военной службы потеряет свою актуальность при столь существенном сокращении её срока, изменении содержания и условий прохождения.

Побочным, но важным последствием может стать укрепление статуса военнослужащих за счёт предоставления преимущественных прав тем гражданам РФ, которые отслужили хотя бы краткосрочную службу и приняли военную присягу, при укомплектовании аппарата государственных служащих в РФ.

### **Государственные заказчики и разработчики программы, срок и стоимость подготовки**

Государственным заказчиком – координатором ФЦП, безусловно, в соответствии с п.32 Порядка разработки и реализации ФЦП должен быть министр экономического развития и торговли РФ, государственными заказчиками (созаказчиками) – руководители федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

Состав созаказчиков в соответствии с планами военного строительства может меняться, но в любом случае общая координирующая роль до завершения реформы системы комплектования должна оставаться неизменной. Точно так же важно сохранить сложившуюся координацию в решении конкретных мобилизационных вопросов за министром обороны и ГОМУ Генштаба. Это важно констатировать ещё и потому, что ФЦП может после разработки и утверждения корректироваться, а значит при каждой такой корректировке потребуются участие в ней созаказчиков. Тем самым руководители федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, имеют вполне достаточные возможности влияния не только на разработку ФЦП, но и в последующем на стратегическое управление программой.

Целесообразный срок разработки ФЦП – июнь 2003 года, поскольку в проект ФБ-2004 предстоит заложить проектировки конкретных расходов на её осуществление, а в перспективный финансовый план на 2004 – 2006 годы – обобщённые данные о предстоящих расходах.

Стоимость разработки ФЦП должна определиться в ходе конкурса потенциальных разработчиков. В любом случае она может уложиться в стоимость расходов на НИОКР, предусмотренных в 2003 году на проведение Псковского эксперимента.

Особенно важными должны стать пред – программные мероприятия, связанные с выбором первоочередных воинских частей и соединений в каждом виде ВС РФ и родах войск Минобороны, а также в так называемых других войсках, входящих в состав Внутренних войск, Пограничных войск, Железнодорожных войск, войск ФАПСИ и, возможно, иных формирований.

Нет сомнений, например, в том, что выплаты надбавок контрактникам по новому закону, в том числе офицерам, прапорщикам и мичманам, командующим исключительно контрактниками, надо начинать с 1.01.2004 года в следующих соединениях:

в 201 дивизии СВ (Таджикистан),

в 76 влд ВДВ (г. Псков).

Целесообразно было бы нарастить этот перечень в 2003 году за счёт включения в него первоочередных воинских частей, которые начнут осуществлять реформу во всех войсках (силах) РФ.

Это заинтересует в ускорении реформы все военные кадры, включая офицеров.

После принятия концептуального политического решения о переходе на добровольный принцип комплектования военной организации РФ должно быть начато минимально необходимое преобразование инфраструктуры военных гарнизонов, в которых намечена постоянная дислокация регулярных войск и сил флота, а также учебных воинских частей и будущих центров подготовки резерва.

Не менее важной представляется разъяснительная работа, пропаганда достоинств новой системы комплектования военной организации РФ, преимуществ этой системы для различных категорий населения. Исходя из этого, должны быть приведены во взаимное соответствие предлагаемая ФЦП и планы военного строительства в РФ.

Одновременно с выполнением ФЦП военному руководству государства предстоит решать ряд вопросов, формально выходящих за рамки ФЦП, в частности, следующие:

определение состава и дислокации регулярных войск и сил, а также учебных воинских частей и (или) центров подготовки резерва,

корректировки программы перехода, уточнения рациональной последовательности (приоритетности) комплектования военной организации РФ военнослужащими, проходящими службу по контракту.

К решению этих вопросов также необходима заблаговременная подготовка.